

## 8

### Onderwijswetten

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs ( 33106 )**;
- het wetsvoorstel **Wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs ( 32812 )**.

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van harte welkom in de Kamer. We zijn toe aan de eerste termijn van de Kamer.



Mevrouw **Linthorst** (PvdA):

Voorzitter. Vandaag behandelen we een wetsvoorstel met een lange en roerige geschiedenis. De commotie en emotie over dit wetsvoorstel werd niet zozeer veroorzaakt door de inhoud ervan als wel door de randvoorwaarden. Het wetsvoorstel ging gepaard met een bezuiniging van 300 miljoen en een te snelle invoering. Aan beide bezwaren is tegemoetgekomen. Daar zijn we de Tweede Kamer en de minister erkentelijk voor. Toch zijn onze zorgen daarmee niet van de baan.

Ik begin met onze waardering uit te spreken voor de positieve onderdelen van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is erop gericht dat ieder kind, ook de kinderen die behoefte hebben aan zorg of ondersteuning, het onderwijs krijgt dat bij hem of haar past. Wij juichen dat toe. Het komt nu nog te vaak voor dat een kind niet past in een bepaalde categorie en daardoor verstoken blijft van het juiste onderwijs, of zelfs helemaal geen onderwijs krijgt. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de beschikbare gelden te bundelen en daar in te zetten waar het kind het beste geholpen kan worden. Dat moet ertoe leiden dat zo min mogelijk leerplichtige leerlingen thuis zitten. Voor dit uitgangspunt hebben we niets dan lof. Het probleem zit in de randvoorwaarden. Kan het ook? In het verleden hebben wij grote stelselwijzigingen op het onderwijs losgelaten zonder dat de randvoorwaarden afdoende geregeld waren. Dat moeten we niet nog een keer willen.

Er valt over dit wetsvoorstel heel veel te zeggen, maar ik beperk me tot de hoofdlijnen waar mijn fractie zich zorgen over maakt. Op de eerste plaats is dat de financiële spankracht van met name het primair onderwijs. In de afgelopen periode is duidelijk geworden dat de financiering voor veel scholen in het primair onderwijs niet meer toereikend is. Het bedrag per leerling is de afgelopen jaren wel gestegen, maar het onderdeel bestuur en beheer wordt niet meer vergoed en de vergoeding voor huisvesting, verwarming, materialen etc. is niet meegestegen met de kosten ervan. Het bedrag per leerling is weliswaar wel gestegen, maar de financiering per leerling is gedaald. Het komt mij voor dat ook de minister lijkt te erkennen dat de rek er nu wel uit is. Het enige waar veel scholen nog op kunnen bezuinigen is het aantal leerkrachten.

En dat gebeurt dus ook. Klassen worden noodgedwongen groter. Het is de vraag of je in een klas met meer dan 30 leerlingen nog kinderen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte zo kunt opvangen dat zij en de andere leerlingen optimaal tot hun recht komen. De financiële situatie van het onderwijs is dus precair. De komende jaren zal dit alleen maar verslechteren, omdat alle scholen geconfronteerd gaan worden met teruglopende leerlingaantallen en daarmee een teruglopende financiering, terwijl een aantal vaste kosten gewoon blijft. Deze krimp doet zich inmiddels ook al in de Randstad voor.

Wij zouden graag de vinger aan de pols willen houden. Wij zien graag dat een onafhankelijke instantie, zoals de Algemene Rekenkamer, in kaart brengt of de bekostiging van het regulier onderwijs afdoende is om deze stelselwijziging op een verantwoorde manier in te kunnen voeren. Anders geformuleerd, om de stelselwijziging kans van slagen te geven. De uitkomsten van dit onderzoek zouden naar beide Kamers gestuurd en met de minister besproken moeten worden. Wij zullen op dit punt eventueel een motie indienen.

Een tweede zorgpunt voor mijn fractie is de positie van het speciaal onderwijs en de positie van kleine schoolbesturen ten opzichte van grote schoolbesturen. Binnen de samenwerkingsverbanden is het speciaal onderwijs numeriek in de minderheid. In de regio Amsterdam bijvoorbeeld vertegenwoordigt het speciaal onderwijs 1% van alle leerlingen. De samenwerkingsverbanden krijgen een vastgesteld bedrag. Als dit niet voldoende is om voor alle leerlingen een passend aanbod te bieden, dan moeten de scholen het ontbrekende bedrag uit eigen middelen bijleggen. Gezien de financiële positie waarin veel scholen verkeren, zal dat niet eenvoudig, om niet te zeggen in veel gevallen onmogelijk, zijn. Daarmee is het risico reëel dat het speciaal onderwijs of, anders gezegd, kinderen die speciaal onderwijs nodig hebben, niet krijgen wat ze nodig hebben.

Er is nog een tweede risico. Ook een schoolbestuur dat het beste met het onderwijs voorheeft – dat zijn de meeste – zal geneigd zijn om op te komen voor het eigen personeel als er door bezuinigingen ontslagen moeten vallen. En zo hoort dat ook. De gedachte achter de stelselwijziging is dat steeds meer expertise vanuit de expertisecentra wordt overgeheveld naar het regulier onderwijs. De ambulante begeleiders zouden de leerkrachten daarbij coachen. Maar een schoolbestuur dat leerkrachten moet ontslaan, zal geneigd zijn om de ambulante taken versneld bij de eigen leerkrachten neer te leggen. In het mbo zie je dat al gebeuren.

In beide situaties wordt de expertise van het speciaal onderwijs uitgehold. Een vergelijkbare situatie kan ontstaan tussen grote en kleine schoolbesturen. Denk alleen maar aan Brabant, waar één heel groot schoolbestuur opereert.

In de schriftelijke inbreng is dit punt door mijn fractie naar voren gebracht. De minister heeft daarop geantwoord dat alle schoolbesturen in moeten stemmen met de statuten van het samenwerkingsverband. In deze statuten is opgenomen hoe de besluitvorming plaatsvindt en hoe met geschillen wordt omgegaan. Daarmee, zo zegt de minister, heeft ieder schoolbestuur de facto een vetorecht. Mijn fractie wil graag dat de minister nog eens toelicht wat er gebeurt als een schoolbestuur zich niet in de statuten kan vinden en hoe zij dit vetorecht ziet. Daar hoort nog een vraag bij. Ieder schoolbestuur moet deel uitmaken van een samenwerkingsverband. Betekent dit

## Linthorst

dat een schoolbestuur verplicht wordt om in een samenwerkingsverband te gaan zitten, ook als dit schoolbestuur zich niet kan vinden in de statuten van dat samenwerkingsverband? Als dat zo is, is het vetorecht daarmee dan niet feitelijk een wassen neus?

Ook de positie van de gemeenten is een zorgpunt voor mijn fractie. Met de gemeenten is op overeenstemming gericht overleg vereist over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. De gemeente heeft dus geen instemmingsrecht. Hierbij kan de situatie ontstaan dat de gemeente geen instemming hoeft te geven, maar wel opdraait voor de financiële gevolgen van de besluiten van het samenwerkingsverband. Als het samenwerkingsverband bijvoorbeeld besluit om een bepaalde voorziening niet in de regio aan te bieden, moet de gemeente zorgen voor het vervoer van de leerlingen naar een voorziening buiten de regio. Of als er geen adequaat aanbod is voor leerlingen, waardoor zij later geen arbeidsplaats kunnen vinden, is de gemeente verantwoordelijk voor het verstrekken van een uitkering. Welke mogelijkheden heeft de gemeente om haar belangen over het voetlicht te brengen als het op overeenstemming gericht overleg niet tot een voor de gemeente bevredigende uitkomst leidt?

Ten slotte vragen wij de minister om nog eens uit te leggen waarom de leden van de medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband per se afkomstig moeten zijn uit de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Wij weten dat de minister sterk hecht aan ouderbetrokkenheid – dat delen wij met haar – maar mijn fractie meent dat ouders overvraagd worden als zij zitting moeten nemen in zowel de mr als in de gmr. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat ouders door dit overvragen afhaken? Mijn fractie ziet er de noodzaak ook niet van in. Overleg en afstemming kunnen ook plaatsvinden zonder personele unie.

Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Voorzitter. Het feit we hier in de nadagen van dit kabinet een zo ingrijpende stelselwijziging als die betreffende het passend onderwijs bespreken, heeft ermee te maken dat er over de idealen achter het voorstel weinig verschil van mening is. Wie kan er bezwaar tegen hebben als we zoeken naar de beste plek voor ieder kind en tegelijk proberen de kosten beheersbaar te houden? Daarmee slaagt het wetsvoorstel in elk geval voor de eerste wetgevings-toets: het dient inderdaad een legitiem doel. De vragen ontstaan echter direct daarna. Zal dit doel ook worden bereikt met het voorliggende voorstel? Hoe gaat het uitwerken? Welke positieve en negatieve effecten zijn er? Welke waarborgen zijn er ingebouwd? Enzovoorts.

Hoe meer ik me in de afgelopen maanden heb verdiept in de stof – ik doel op het uitgebreide wetgevingsdossier, brieven van en gesprekken met belanghebbenden, rapporten en publicaties, werkbezoeken, enz. – des te meer drong zich een akelig beeld aan mij op, namelijk dat van een kooigevecht. Ik weet niet of de leden het fenomeen uit eigen ervaring kennen, maar het komt erop neer dat je twee of meer mensen in een kooi plaatst en laat vechten. Regels zijn er niet; degene die het meest ongeschonden uit de strijd komt, wint. Er is voor de liefhebbers ook een variant met honden. Je hongert ze eerst een tijd uit, stopt ze in een kooi en gooit er een stuk rood vlees in. Dat

beeld gaat maar niet van mijn netvlies. Het samenwerkingsverband als kooi, hongerige schoolbesturen en een stuk rood vlees van 2,2 miljard aan gelden die beschikbaar zijn voor extra ondersteuning van leerlingen die daar behoefte aan hebben.

Om die leerlingen gaat het. Daarom begin ik met de vragen en bezwaren die op dat punt bij mijn fractie leven. Daarna ga ik in op de positie van ouders en leerkrachten en vervolgens op de positie van schoolbesturen. En bij dat alles stel ik steeds de vraag of dat wat we willen, ook kan op deze manier. Collega Linthorst merkte het terecht ook al op: een stelselwijziging zonder de juiste randvoorwaarden is vragen om moeilijkheden.

Ik ga nu in op de leerlingen. In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat de huidige situatie aanzet tot onnodige ondersteuning. Leerlingen zouden te makkelijk een rugzakje aanvragen en te vaak naar het speciaal onderwijs worden verwezen. We hebben daarover schriftelijke vragen gesteld. De antwoorden van de minister zijn niet helemaal bevredigend. De groei van het aantal leerlingen met rugzakjes heeft namelijk verschillende redenen, waaronder een betere signalering van problemen en een veranderende, complexere samenleving. Het gaat dus over kinderen die het gewoon nodig hebben en die dankzij een rugzakje in het regulier onderwijs kunnen meekomen. Dat is precies wat we willen. Dat er ook verkeerde prikkels in het systeem zitten, is waar. De minister heeft op dit punt echter bij herhaling helaas de verkeerde toon gezet, alsof er veel te veel kinderen ten onrechte in het speciaal onderwijs zitten. Het uitgangspunt is: steun aan leerlingen die het nodig hebben.

Op zichzelf is een vorm van budgettering natuurlijk een remedie tegen de ongewenste prikkel van een openeinde-regeling. De vraag is alleen wel of dat budget dan ook wordt aangepast als de situatie daarom vraagt. De regering heeft in de beantwoording van onze vragen daarover gezegd dat het budget jaarlijks wordt vastgesteld en gemonitord, maar dat het niet de verwachting is dat het budget zal moeten worden verhoogd. Dat lijkt mijn fractie een vorm van wensdenken. Als het inderdaad zo is dat betere signalering en een complexere samenleving de ondersteuningsvraag doen toenemen, dan zal er ook binnen een budgetteringssysteem meer druk op de voorzieningen ontstaan. Als er dan geen extra geld is, dan wordt de zorg bekostigd uit de nu al krappe basisfinanciering van de scholen of de zorg wordt gewoon niet geboden. Maar laten we daar alstublieft eerlijk over zijn. Daarom blijft mijn vraag: hoe wordt er gemonitord? Ik lees steeds over de inspectie, maar de minister heeft geregeld dat die alleen risicogericht toezicht houdt. Gaat de inspectie toezien op de kwaliteit van de geboden ondersteuning per leerling of kijkt ze alleen naar het algemene aanbod? We zien graag een preciezere toelichting op dit punt.

Een van de belangrijkste problemen in het huidige systeem is het aantal thuiszitters, leerlingen die helemaal geen passend onderwijs krijgen. We hebben recentelijk het verhaal meegekregen van de zeiljongens, twee jongens die niet op een goede manier een plaats konden vinden. En zonder nu op hun concrete situatie in te gaan, dat zijn natuurlijk wel precies de vragen waar het om gaat. Hoe voorkomen we dat leerlingen tussen wal en schip vallen? De minister meent dat dit wetsvoorstel daarop een antwoord geeft door de zorgplicht en door het ontschotten van de verschillende vormen van ondersteuning. Ja, dat hopen wij ook, maar wetgeving moet op meer zijn gebaseerd dan op hoop alleen. Wat dat betreft is het zor-

## Ganzevoort

gelijk dat de minister zo achteloos voorbijgaat aan de gedegen kritische analyse van de heren Rutten en Jepma in het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid. Hun kritiek was niet alleen maar dat de zorgplicht onvolkomenheden zou kennen. Het punt van hun analyse is dat elke regeling bepaalde reacties bij het veld oproept en altijd ongewenste prikkels heeft. Die prikkels zijn in dit geval, naar verwachting, dat precies bij de aansluitingen tussen po en vo, bij verhuizingen, bij terugkeer uit een jeugdinstelling, enz. kinderen tussen wal en schip kunnen vallen. Of neem de wachtlijsten. Of de vraag wanneer een school wel of niet een passend aanbod heeft gedaan aan een leerling die men zelf niet kan plaatsen. Daar geldt bijvoorbeeld dat de zorgplicht ophoudt als de ouders het niet eens zijn met dat aanbod. Negatief – met een negatief scenario moeten wij ook rekening houden – gezegd: zo kan een school dus van lastige en dure leerlingen afkomen. De zorgplicht is nu eenmaal niet sluitend. Als er dan druk staat op de bekostiging, dan gaat het financiële belang van samenwerkingsverband en schoolbesturen ook een rol spelen en is dus het risico van thuiszitten groter geworden.

Wij geloven best in de goede bedoelingen van schoolbesturen, maar het is ook onze taak om realistisch in te schatten wat de risico's zijn. Wij willen dan ook zien dat die goed gemonitord worden. Vandaar de vraag of de jaarlijkse leerplichtrapportage voorzien kan worden van een expliciete analyse van de achtergronden van het aantal thuiszitters en de relatie met het stelsel van passend onderwijs. Kan de Kamer die rapportage ontvangen?

We hebben ook problemen met een ander punt: de mogelijkheid om leerlingen in het primair onderwijs te schorsen. De redenatie is dat met het invoeren van een wettelijke mogelijkheid van schorsing het toezicht verbeterd en de inspectie de school kan aanspreken op oneigenlijk gebruik van de schorsingsmogelijkheid. We hebben de regering schriftelijk gevraagd of zij onze verwachting deelt dat vooral kinderen met een cluster 4-problematiek, met gedragsproblemen, vaker geschorst zullen worden. En we kregen een pijnlijk eerlijk antwoord: Ja, dat is inderdaad de verwachting. We bespreken een wetsvoorstel over passend onderwijs, gericht op het maximaliseren van het onderwijsaanbod en de benodigde ondersteuning voor zorgleerlingen. Alle leerlingen moeten het onderwijs krijgen dat ze nodig hebben, met de bijbehorende ondersteuning. Maar vervolgens gaan we leerlingen die te moeilijk worden, schorsen. Wat gaan we doen om te voorkomen dat juist deze kwetsbare groep tussen wal en schip valt? We hebben het niet over stoute kinderen die gestraft moeten worden, maar over probleemkinderen die extra zorg nodig hebben. Kinderen onder de 12 met gedragsproblemen worden niet geholpen door hen te schorsen, maar door hun passende ondersteuning te bieden. En ja, dat kunnen, zoals de minister schrijft, sociaal-emotionele trainingen zijn. Maar het kan ook nodig zijn om hun een duidelijkere en rustigere klassenomgeving aan te bieden. Dit onderdeel van het wetsvoorstel is in onze ogen echt een stap in de verkeerde richting. Ik vraag de minister dan ook wat zij doet om te voorkomen dat leerlingen geschorst worden. Zou een stelsel van passend onderwijs niet juist moeten inhouden dat er voor deze groep leerlingen noodvoorzieningen zijn in plaats van hen naar huis te sturen? Is de minister bereid om de samenwerkingsverbanden daartoe een aanwijzing te geven of om een voorzetting te treffen? Ik overweeg een motie op dit punt.

Een problematisch gegeven is ook het niet-definiëren in het hele wetsvoorstel van "basisondersteuning". Opnieuw laat de minister de invulling achterwege en gaat ze ervan uit dat het allemaal wel wordt vormgegeven in de samenwerkingsverbanden. Maar dat betekent dat er ook zomaar grote verschillen kunnen ontstaan in het land en dus rechtsongelijkheid tussen burgers. Je zult maar wonen in het gebied van een samenwerkingsverband waar de basisondersteuning minimaal geformuleerd is. Wat betekent passend onderwijs of passend aanbod als er geen normen zijn waaraan dat wordt afgemeten? En hoe gaat de indicatie vorm krijgen in de verschillende samenwerkingsverbanden? Wat worden daarvoor de parameters en hoe voorkomen we dat die in Friesland totaal anders zijn dan in Rotterdam, om maar eens wat te noemen? Daarom wil mijn fractie graag weten hoe die basisondersteuning en indicatiecriteria per samenwerkingsverband worden gedefinieerd. Als het per samenwerkingsverband van onderaf wordt opgebouwd, dan willen wij graag een overzicht zien: hoe gaat het eruit zien, welke verschillen ontstaan er in de loop der tijd tussen de samenwerkingsverbanden? Wij zitten nu in de fase van opbouw, gevolgd door invoering. Is de minister bereid om nadere aanwijzingen te geven aan de samenwerkingsverbanden als blijkt dat deze verschillen significant zijn? Want alleen dan kunnen we voor alle leerlingen, waar ze ook wonen, gelijke rechten op passend onderwijs garanderen. Kan de minister dit overzicht van verschillen in basisondersteuning en indicatiecriteria leveren en, zo ja, op welke termijn?

Ik ga verder met de rol van de ouders. Dan gaat het met name over medezeggenschap, maar het is iets breder dan dat. Deze week kwam de Ombudsman met een rapport waaruit blijkt dat ouders vaak onvoldoende informatie krijgen over de invulling van de ondersteuning en dat de inzichten van ouders onvoldoende serieus worden genomen. Volgens dat rapport brengt het wetsvoorstel een aantal verbeteringen met zich mee, maar ook het risico dat de positie van ouders eerder verzwakt wordt; precies wat Rutten en Jepma concludeerden en wat ook in deze Kamer eerder aan de orde is gesteld. De minister mag best vertrouwen hebben dat het allemaal goed komt, maar ook het onderzoek van de Ombudsman laat weer zien dat er lacunes in de wet zitten. Zeker, er is medezeggenschap geregeld, maar dat is primair op groepsniveau. Het is nog maar de vraag of daarmee de individuele belangen van de ouders van een kind met een ondersteuningsbehoefte gedekt zijn. Voor ouders van een kind zonder die behoefte kan het prettig zijn als de school een restrictief toelatingsbeleid voert, omdat elke zorgleerling ook gevolgen heeft voor de rest van de school. Hoe worden de individuele belangen gewogen en serieus genomen? We weten dat deze minister de samenwerking van school en ouders belangrijk vindt. Waarom dan niet een tandje steviger inzetten op de betrokkenheid van ouders bij het vaststellen van de ondersteuning van hun kind? Kan hun rol bij het op overeenstemming gericht overleg inzake de begeleiding van hun kind verbeterd worden? Graag een antwoord van de minister.

Die medezeggenschap is ook essentieel in de ondersteuningsplanraad. De minister kiest ervoor om leden aan te laten wijzen door en vanuit de medezeggenschapsraad van de verschillende scholen. Het risico bestaat dat ouders van kinderen met een ondersteuningsbehoefte minder dan gemiddeld deel uitmaken van medezeggenschapsraden en geen tijd hebben om in zowel de schoolmedezeggenschapsraad als de ondersteunings-

## Ganzevoort

planraad te gaan zitten. We hebben het immers over de ouders van een kind dat toch al meer dan gemiddeld een beroep op hun zorg doet. De extra belasting van een verplicht dubbel lidmaatschap zal hen nog eerder afremmen, terwijl juist de stem van ouders van kinderen met een ondersteuningsbehoefte essentieel is in de ondersteuningsplanraad. Waarom geeft de minister daarvoor geen duidelijkere aanwijzingen? Ja, vertrouwen in de scholen en zo. Allemaal tot uw dienst, maar we willen gewoon dat in deze cruciale fase de stem van ouders optimaal meeklinkt. Kan de minister vertellen hoe dat verloopt? Zijn er al ondersteuningsplanraden in functie? Hoe is daarin de deelname van deze groep direct betrokken ouders? En wat heeft de minister achter de hand om dit te monitoren en waar nodig bij te sturen?

Vragen zijn er ook bij de positie van leerkrachten. Om te beginnen is ook hier de vraag aan de orde hoe hun stem meespeelt in het proces. Niet alle leerlingen hebben al een duidelijk geïndiceerde ondersteuningsbehoefte als ze op school worden aangenomen. Ik heb het dan over de zittende leerlingen. Zeker in het primair onderwijs kan die behoefte ook geleidelijk ontstaan. Leerkrachten zijn, met de ouders, de eersten die dat waarnemen. Maar wat gebeurt er vervolgens als ze met die waarneming naar hun schoolleiding gaan? Zeker als er gekozen is voor een systeem waarbij het geld gewoon over de scholen verdeeld is, kan de verleiding groot zijn om de indicatie nog even uit te stellen; "laten wij het nog maar even aanzien", "even afwachten hoe het zich ontwikkelt". Zonder centrale richtlijnen, zonder indicatiecriteria, zonder goede sturing heeft de leerkracht dan geen mogelijkheid om de voor zijn of haar leerlingen noodzakelijke ondersteuning aan te vragen. En opnieuw denkt de minister dat het allemaal goed komt omdat we allemaal de beste bedoelingen hebben. Maar zij moet toch ook weten dat waar de geest wel wil, het vlees soms zwak is? Wat kan zij doen om de professionele positie van leerkrachten te versterken, waar nodig ook tegenover het eigen bevoegd gezag, omwille van de leerling? Waar kan deze leerkracht terecht voor een onpartijdige indicatiestelling?

Een andere vraag heeft betrekking op de expertise. Het ideaal van passend onderwijs is mooi, maar het betekent wel dat de leerkracht in de positie moet worden gebracht om dat te kunnen. We hebben het dan niet alleen over specifieke kennis van bepaalde probleemgebieden of ondersteuningsvormen, maar ook over de basale attitude van de leerkracht. Daar wordt in het plan wel geld voor uitgetrokken, maar dat geld wordt niet geoordeeld. Het gaat zo in de grote pot, met de opdracht om er wat mee te doen via de prestatiebox. Het probleem is echter dat als je ondersteuninggeld dichterbij de lumpsum brengt, het in de praktijk daarvoor gebruikt zal gaan worden, alle goede bedoelingen ten spijt, zeker als de bekostiging onder druk staat. Noch ondersteuning, noch professionalisering wordt geoordeeld. Beide zitten in die prestatiebox waarvan scholen zelf kunnen bepalen hoe het geld wordt ingezet, zo schrijft de minister. Welke garantie is er dan nog dat daarmee de specifieke deskundigheid voor passend onderwijs ook wordt gerealiseerd? Daaraan gekoppeld leeft bij mijn fractie de vraag wat de effectiefste manier is om de expertise van de huidige ambulante begeleiders in het nieuwe stelsel te verankeren. Wordt er vergeleken tussen modellen waarin de begeleiding op schoolniveau wordt georganiseerd en modellen waarin individuele leerlingen worden begeleid door externe begeleiders?

En worden er consequenties getrokken uit de uitkomsten van zo'n vergelijking?

Uiteindelijk kom ik bij de vragen naar het stelsel zelf. En naar het kooigevecht. Het stelsel dwingt alle scholen in een bepaald gebied om zich aan te sluiten. Hier zet de minister het schoolbestuur opeens zwaar onder druk terwijl ze dat verder nergens wil. Hoe oordeelt de minister over de situatie waarin een school niet wil deelnemen aan het samenwerkingsverband in een bepaalde regio? Hoe verhoudt de dwang van dit voorstel zich met de vrijheid van onderwijs?

Ik koppel hier nog een gedetailleerde vraag aan van de AOb. Die stelt dat in het wetsvoorstel is verzuimd te regelen op welke wijze de ondersteuningsplanraad tot stand dient te komen. Het had voor de hand gelegen artikel 44 van de Wet medezeggenschap, dat gaat over de procedure van de instelling van een voorlopige raad, overeenkomstig van toepassing te verklaren op scholen. Door dit verzuim is nu ook onduidelijk welk medezeggenschapsorgaan het feitelijke instemmingsrecht toekomt bij de vaststelling van het medezeggenschapsreglement van de op te richten ondersteuningsplanraad. In dit reglement dient onder meer de samenstelling van deze raad en de procedure voor de verkiezing van de leden te worden geregeld. Nu bestaat het risico dat het bestuur van het samenwerkingsverband eenzijdig dat reglement kan vaststellen. Ik hoop dat de minister deze zorgen kan wegnemen.

Maar goed, dan ontstaat zo'n samenwerkingsverband en zitten al die scholen bij elkaar. Dat is een ideaalplaatje, want tot nu toe loopt met name de deelname van so en vso achter, zoals ook de minister erkent. Dat kan worden ingelopen, maar de structurele vraag is hoe in het samenwerkingsverband de macht geregeld is. Ik zeg het expres zo plat: het gaat ook over macht. We hebben het over grote bedragen: 2,2 miljard in totaal. We hebben het over grote verschillen tussen de deelnemende scholen in een samenwerkingsverband.

De so- en vso-scholen vertegenwoordigen bijvoorbeeld vaak nog geen 2% van de leerlingen en hebben dus de facto een kleine stem. Ook andere kleine schoolbesturen zullen in het samenwerkingsverband slechts een marginale stem hebben. Of regelt de minister het zo dat elk bestuur een gelijke stem heeft? Dat zou ook wonderlijk zijn, gezien de grote verschillen. O nee, ik vergeet het: de minister regelt helemaal niets. U zoekt het maar uit, zegt ze. Dat is het kooigevecht waar ik het over had.

Mijn fractie begrijpt weinig van het toch wat naïeve vertrouwen in de uitkomst van de krachtmeting tussen al deze belanghebbenden. Terwijl kinderen, ouders en leerkrachten te weinig houvast en zekerheden krijgen, krijgen schoolbesturen de vrije hand. Mijn fractie vindt dat een verkeerde balans en meent dat er meer zekerheden moeten worden ingebouwd op de verschillende niveaus. Is de minister daarom bereid om op te leggen dat in de statuten van de samenwerkingsverbanden een arbitragemogelijkheid wordt opgenomen om zo de verhoudingen binnen het samenwerkingsverband beter te beschermen tegen machtsmisbruik? Ik formuleer het iets preciezer: er staat wel in dat er een geschillenregeling moet komen, maar een geschillenregeling is mij nog iets te vriendelijk. Vandaar dat ik vraag om een arbitragemogelijkheid, zodat scholen zich blijvend kunnen verweren wanneer het samenwerkingsverband volgens hen een verkeerde kant opgaat.

Mijn laatste punt betreft de afstemming tussen het samenwerkingsverband en de gemeenten. Volgens de mi-

## Ganzevoort

nister wordt die veel eenvoudiger, omdat er nu nog maar twee bestuurlijke partijen zijn. Wij kregen op een gegeven moment een technische briefing met een heel ingewikkeld plaatje van de huidige situatie en een heel simpel plaatje van de nieuwe situatie, maar dat is een beetje boerenbedrog. Het oude plaatje was opzettelijk ingewikkeld getekend en het nieuwe plaatje opzettelijk erg simpel. Ook moeten wij er bij de opmerking dat er nog maar twee bestuurlijke partijen zijn, wel rekening mee houden dat de meeste samenwerkingsverbanden met een hele regio te maken hebben en niet maar met één gemeente, en dat een landelijk samenwerkingsverband te maken heeft met alle gemeenten waar scholen staan.

Belangrijker dan dat is dat de afstemming met jeugdzorg niet werkelijk geregeld is. Die wordt wel genoemd, maar daar blijft het bij. Kan de minister ons op zijn minst een evaluatie toezeggen van hoe deze afstemming zich ontwikkelt, welke problemen zich daarbij voordoen en hoe die problemen kunnen worden aangepakt?

Een bijzonder element hierbij is het leerlingenvervoer. Daarbij gebeurt namelijk iets vreemds, waarover wij graag opheldering zouden hebben. In het hele wetsvoorstel wordt uitgegaan van het adagium "wie bepaalt, betaalt", omdat dat zou helpen om de kosten te beheersen. Dat principe wordt bij het leerlingenvervoer echter losgelaten. Dat betekent dat het samenwerkingsverband bepaalt waar een leerling terecht komt en dat de gemeente vervolgens voor de reiskosten opdraait. Waarom is er niet gekozen voor een overheveling van het leerlingenvervoer naar het samenwerkingsverband? Dat zou toch veel logischer zijn in het geheel van de stelselwijziging? Is de minister bereid, nu daar niet voor gekozen is, om bij te houden op welke wijze de kosten voor leerlingenvervoer zich ontwikkelen en welke invloed het nieuwe stelsel daarop heeft? Zij denkt namelijk dat het allemaal wel mee zal vallen, maar geeft daar geen goede redenen voor.

Het begon met een mooi idee waar we het allemaal wel over eens zijn: ieder kind op de best mogelijke plek en dat ook nog met beheersbare kosten. Als we alles echter op een rijtje zetten, wat onze taak is vandaag, dan zien we dat we straks met een stevige, nieuwe bestuurslaag zitten van samenwerkingsverbanden met directeurs, secretariaten en besturen, waarbinnen de verschillende scholen moeten uitvechten waar het geld heengaat. Die samenwerkingsverbanden – 2 keer 75, 151 in totaal – moeten allemaal het wiel uitvinden als het gaat om ondersteuningsprofielen en indicatiestellingen. Daarin is de positie van leerling, ouder en leerkracht onvoldoende geborgd.

Mijn fractie is onder de indruk van het blijmoedige vertrouwen van de minister, maar ons heeft zij daarmee niet overtuigd. Dat is jammer bij een zo ingrijpende stelselwijziging. Wij laten ons graag overhalen om dit wetsvoorstel te steunen, omdat we zien dat het voor het veld belangrijk is dat er toekomstgericht verder gebouwd wordt. Wij zien dat er veel weerstand is tegen het wetsvoorstel, maar ook dat er behoefte aan is dat er duidelijkheid komt. Wij willen best meedenken over een constructieve vormgeving van het nieuwe stelsel. Om ons over te halen is echter de bereidheid van de minister nodig om waar nodig – ik heb de punten aangegeven – duidelijker regieaanwijzingen te geven, zodat wat zij wil bereiken, ook gerealiseerd kan worden. Daarnaast zijn een monitor- en evaluatietraject nodig waarin de kwetsbare punten van deze stelselwijziging kunnen worden gevolgd en bijgestuurd. We hopen oprecht dat de minister ons hierin tegemoet komt, zodat we het wetsvoorstel kunnen steunen.

□

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Een land waar kinderen willen wonen en met plezier naar school gaan; wie wil dat nu niet? Zo'n basisregel geldt natuurlijk voor alle kinderen, maar in het bijzonder voor hen voor wie de school om wat voor reden dan ook een plek is waar ze moeten aanhaken bij de groep en het presteren een hele opgave is. Sinds een aantal jaren hebben we ervoor gekozen kinderen met een "onderwijsbeperking" zo veel mogelijk te laten meedoen binnen het regulier onderwijs. Er zijn woorden aan gehecht als "inclusief onderwijs" en "weer samen naar school".

Via rugzakbekostiging konden scholen bijzondere expertise inkopen en kon aan sommige kinderen meer individuele aandacht worden besteed. Dit is veel kinderen en jongeren ongetwijfeld ten goede gekomen, maar de vraag of het beter is dat kinderen die bijzondere aandacht behoeven, het beste af zijn in het regulier onderwijs, is hiermee niet principieel beantwoord. Die vraag is wel relevant nu we een nieuwe overgang gaan maken. De rugzakfinanciering wordt afgeschaft, er komt een zorgplicht voor scholen en van scholen wordt meer gevraagd om kinderen met leer- en of gedragsmoeilijkheden in te passen in het regulier onderwijs.

Het betekent per saldo een intensivering van de werkzaamheden van leerkrachten en scholen om kinderen te laten meekomen en meedoen. Natuurlijk, er is al langer nagedacht over het binnen het regulier onderwijs houden van leerlingen die vroeger naar het speciaal onderwijs gingen. Ook hebben scholen in de afgelopen jaren ervaring opgedaan met de benodigde pedagogische inspanningen. De sprong die nu gemaakt wordt, is echter fors en het invoeringstempo hoog. Niet met zekerheid valt te zeggen of deze vorm van passend onderwijs voor scholen goed uitpakt en of bijsturing in de toekomst geboden is.

Het idee van inclusiviteit hoeft niet te betekenen dat alle kinderen, met wat voor kwaliteiten of tekortkomingen ook, bij elkaar in de klas of op één school zitten. Een motief voor de huidige operatie is dat kinderen niet langer van allerlei labels worden voorzien. Het rugzakstelsel heeft dat voor een deel uitgelokt. Zo veel mogelijk kinderen bijeenbrengen in het regulier onderwijs maakt daar echter niet per definitie een einde aan. Ook nu en straks kunnen kinderen gelabeld worden om plaatsing of extra hulp mogelijk te maken. Hoe ziet de minister dat eigenlijk in de afweging van het oude en het nieuwe systeem? Is in het huidige systeem het speciaal onderwijs niet ook een zegen, omdat kinderen worden bevrijd van de druk te moeten presteren of te moeten zijn als andere kinderen, waardoor ze met plezier naar school kunnen gaan? Differentiatie aanbrengen is geen zonde. Als de tekenen niet bedriegen, zullen we die ook weer nodig hebben binnen het regulier onderwijs.

Onze fractie heeft voor de finale beoordeling van dit wetsvoorstel een aantal best stevige vragen. Die betreffen de 300 miljoen aan bezuinigingen die ongedaan zijn gemaakt, vervolgens de werkdruk op scholen en de positie van het speciaal onderwijs, en ten slotte en vooral de positie van de samenwerkingsverbanden. Dat laatste punt weegt voor ons heel zwaar, omdat het een aantasting kan betekenen van de identiteit van scholen.

Ik begin met de bezuinigingen van 300 miljoen die met het Lenteakkoord ongedaan zijn gemaakt. Een zucht van verlichting ging door het veld. Dat betekent dat het ex-

tra ondersteuningsbudget op 2,2 miljard euro blijft. Als ik het goed heb begrepen, wordt die 300 miljoen voornamelijk besteed aan ambulante ondersteuning en voor het voortgezet speciaal onderwijs. Dat betekent onder meer dat de expertise die scholen nodig hebben, geleverd kan worden. Daar zijn we uiteraard blij mee. Kan de minister bevestigen dat het geld op deze manier zal worden ingezet? Dit is een belangrijk punt, omdat scholen door het ongedaan maken van die bezuinigingen blijvend kunnen rekenen op expertise die van buitenaf beschikbaar is. Die ambulante ondersteuning kan zowel vanuit scholen voor speciaal onderwijs als vanuit expertisecentra geleverd worden. Hoe vindt de verdeling van het geld precies plaats? Waar komt het terecht? Het behoud van expertise op scholen voor speciaal onderwijs wil mijn fractie daarbij onder de aandacht brengen.

Mijn tweede punt dat hiermee direct samenhangt, is de werkdruk op scholen. Bezuinigingen hebben al geleid tot het vertrek van personeel. Op scholen wordt alom geresoed dat het werken met grotere klassen en minder assistentie in combinatie met een zorgplicht en de komst van waarschijnlijk meer zorgleerlingen per klas een enorme vergroting van de werkdruk gaan opleveren. Een of twee zorgleerlingen per klas is al een opgave, drie of vier maken het heel zwaar en daarboven ontstaan onhanteerbare situaties. De beperkte mogelijkheid van scholen om nieuwe zorgleerlingen te plaatsen, staat in contrast met de ruime formuleringen over zorgplicht en de mogelijkheid om in het regulier onderwijs in te stromen. Ik weet wel wat het antwoord van de minister op deze vraag is. Binnen het samenwerkingsverband kan naar plekken gezocht worden, maar elders doen zich precies dezelfde problemen voor. Kan de minister aangeven hoe zij dit systeem op de werkvloer ziet functioneren? Dan gaat het met name over de capaciteit die scholen hebben. Betekent dit bij overbelaste scholen niet heel vaak dat zij "nee" gaan verkopen? Hoe levert dit systeem een bijdrage aan het verminderen van het aantal thuiszitters, zoals de minister verwacht?

In dit verband vraagt mijn fractie ook aandacht voor de positie van ouders. Bij hen wordt de verwachting gewekt dat hun kind het passend onderwijs kan krijgen in het reguliere onderwijssysteem. Aan de andere kant staat de school die niet kan voldoen aan alles wat ouders voor hun kind vragen. Daarop wees de Ombudsman in de rapportage die gisteren verscheen. Er is voorzien in een geschillencommissie, maar het gaat me om het belangenconflict dat vooraf kan gaan aan het geschil. Als we nu al voorzien dat er geschillen komen tussen ouders en scholen, dan zijn aanvullende maatregelen van belang. Legt de minister die bal helemaal bij het samenwerkingsverband of komen er, al was het maar om ongelijkheid tegen te gaan, landelijke indicatoren voor basiszorg die scholen moeten leveren? Collega Ganzevoort vroeg hier ook al naar.

Het is natuurlijk denkbaar dat scholen hun onderwijsproces anders moeten gaan inrichten om aan de doelstellingen te voldoen. Dit zou kunnen neerkomen op een verdere differentiatie per school of op extra leerkrachten die nodig zijn om het primaire leerproces goed te laten verlopen. Veel hangt af van de manier waarop over enkele jaren wordt geoordeeld over het succes van het stelsel van passend onderwijs, zoals dat nu wordt voorzien. De minister noemt in haar antwoorden op schriftelijke vragen het ex-ante-onderzoek. Het lijkt me heel belangrijk om over enige tijd over goede evaluaties te kunnen beschik-

ken. Kan de minister aangeven hoe dat stelsel van evaluaties eruit gaan zien?

Dan kom ik op het speciaal onderwijs. Het aantal beschikbare plaatsen in het speciaal onderwijs wordt bevroren op 70.000. Welke prognoses liggen aan dit cijfer ten grondslag? Waarom mag dit aantal niet meer groeien, afgezien van de evidente financiële plafonnering die hiermee wordt aangebracht? De Raad van State wees erop dat het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs in de periode 2003–2010 is gedaald, zelfs met zo'n 8.500, en dat het aantal rugzakjes in het primair onderwijs in diezelfde periode niet is gestegen. De stijging zit vooral in het voortgezet speciaal onderwijs. Had dit niet moeten leiden tot een minder ingrijpend beleid in het basisonderwijs dan nu wordt voorgesteld? Onze fractie zou een meer inhoudelijke motivering willen horen over de plaats van het speciaal onderwijs in de toekomst. Blijven er voldoende plaatsen over in clusters of vergelijkbare clusters waarvan nu leerlingen worden overgeplaatst naar het regulier onderwijs? Hoe zit dit precies? Het lijkt onze fractie belangrijk dat we het speciaal onderwijs niet ontmantelen. Het blijft een belangrijke schoolsoort waar we kinderen meer geluk kunnen bezorgen dan in bepaalde situaties in het regulier onderwijs waar ze ontwikkelingen soms niet kunnen bijbenen.

Als laatste wil ik de inmiddels veelbesproken positie van de regionale samenwerkingsverbanden bespreken. Dit is voor mijn fractie een aangelegen punt. Een van de uitdrukkelijke bedoelingen is het reduceren van bureaucratie, maar intussen dient nieuwe bestuurlijke drukte zich aan. Bovenregionale schoolverenigingen – en daar zijn er nogal wat van in het bijzonder onderwijs – krijgen te maken met een veelvoud aan samenwerkingsverbanden. Het Gereformeerd Primair Onderwijs West-Nederland bijvoorbeeld heeft te maken met 22 samenwerkingsverbanden. Dat is een schoolvereniging van 25 scholen die te maken krijgt met 22 verschillende samenwerkingsverbanden waarmee moet worden overlegd. Ook ambtenaren die daarbij betrokken zijn, vinden het moeilijk om met zo'n situatie te dealen. Elk samenwerkingsverband ontwerpt een eigen visie en missie en die kunnen heel gemakkelijk het werken in een bovenregionale schoolvereniging doorkruisen, terwijl scholen daartoe toch ooit zijn opgeroepen omdat schaalvergroting en efficiency wenselijk waren.

#### **Voorzitter: Putters**

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dan kom ik op een principiële punt. De samenwerkingsverbanden worden opgericht door het bevoegd gezag van de betrokken scholen. Zij geven in zo'n verband zeggenschap op, want aansluiting is verplicht. Hoe zit het nu precies met die verplichting? Tegelijkertijd houden we het adagium hoog dat scholen van de ouders zijn. Schoolverenigingen stellen een bevoegd gezag in, maar willen zeggenschap houden over de inrichting van het onderwijs. Dat is natuurlijk het doel van de onderwijsvrijheid; ouders en schoolverenigingen gaan daar uitdrukkelijk over. Kan de minister aangeven hoe de dwang om mee te doen in een samenwerkingsverband zich verhoudt tot deze vrijheid van onderwijs die in het bijzonder onderwijs vaak bij schoolverenigingen ligt? Wat kan een bevoegd gezag betekenen als een deel van het geld waar scholen aanspraak op maken, wordt verdeeld via samenwerkingsverbanden waar de grootste scholen de grootste say hebben? De ver-

## Kuiper

houding tussen macht en onderwijsvrijheid is al eerder aangeroerd. Die weegt voor ons zeer zwaar.

Ik wil bij de minister een lans breken voor scholen die zich hebben georganiseerd op basis van hun identiteit en nu goed functioneren, maar door deze wet in de knel komen. De situatie die ik zojuist noemde, geeft daar aanleiding toe: een bovenregionale schoolvereniging met 25 scholen en een sbo-school die met elkaar prima functioneren, maar straks in meerdere samenwerkingsverbanden worden opgenomen.

De heer **Smaling** (SP):

Bepleit de heer Kuiper een uitzonderingspositie of een totaal andere opzet van wat in het wetsvoorstel wordt gesuggereerd?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik vraag niet om een uitzonderingspositie, want dat zou ik eigenlijk te gemakkelijk vinden. Ik vraag de minister of de situatie die ik schets vaker voorkomt en of er zodoende een generieke oplossing moet komen voor de balans tussen de samenwerkingsverbanden en de bovenregionale schoolverenigingen. In feite zou je kunnen zeggen dat dit ook om de positie van de kleine school gaat die vanmiddag al eerder genoemd is. Daarbij kun je denken aan een school die verzwaakt raakt in een stelsel van omringende samenwerkingsverbanden die allemaal andere dingen willen, maar eigenlijk zouden moeten samenwerken om een enkele school voor speciaal onderwijs in positie te houden. Er zit iets van ongelijkheid, een gebrek aan fairness, in de afweging tussen de huidige situatie en de situatie die we krijgen.

De heer **Backer** (D66):

Ik stond even na te denken, maar dit gaat volgens mij over de verplichte aansluiting. Heb ik dat goed begrepen?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ja.

De heer **Backer** (D66):

De heer Kuiper wil geen uitzondering en daarom moet het gezocht worden in de vorm van aansluiting. Als het niet verplicht is, wat wordt het dan? Vrijwillige aansluiting? In dat vraagstuk zit het dan toch?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Het is de bedoeling van de minister dat alle scholen zich aansluiten bij een samenwerkingsverband. Laten we ervan uitgaan dat dit gaat gebeuren. Een samenwerkingsverband wordt opgericht door al die scholen zelf. Het bevoegd gezag van een school doet dat. Er worden statuten gemaakt. Het komt erop aan wat daarin staat. Vervolgens kom ik op het punt dat de heer Ganzevoort maakte, namelijk dat er ook geld naartoe gaat. De samenwerkingsverbanden besluiten over toedeling van geld, maar ook over toedeling van leerlingen aan scholen. Ik heb nu die ene school voor speciaal basisonderwijs voor ogen, een school die te maken heeft met 22 samenwerkingsverbanden, 22 besturen, die leerlingen betreft uit al die verbanden. Daarbij is er geld gemoeid met grensoverschrijdend verkeer. Over de grens van zo'n samenwerkingsverband heen zouden leerlingen naar zo'n school toe moeten. In termen van financiën moet daarvoor wat uitgewisseld worden. Daarnaast moet er een bereidheid zijn binnen een samenwerkingsverband om de wens van de ou-

ders te volgen en een kind uit het ene samenwerkingsverband te sturen naar een school voor speciaal onderwijs die in een ander samenwerkingsverband hoort. Daarbij spelen niet alleen bureaucratische ingewikkeldheden, maar ook ingewikkeldheden in termen van macht en geld. Een kleine school, die ik definieer als een school die zwak staat in dit bureaucratisch geweld, moet op een of andere manier worden gesteund of in een soort overgangsregime worden gebracht. Daar ben ik op uit.

Voorzitter. Ik heb al toegelicht wat ik bedoel. Soms heb je te maken met een laatste school van een richting. Ik noem dat opzettelijk zo. Als we te maken hebben met laatste scholen van een richting, treden er bepaalde mechanismen op en zeggen we: het is belangrijk dat zo'n school kan blijven bestaan. In dit reëel bestaande voorbeeld gaat het om een sbo-school die de laatste is van een richting, die een laag verwijzingspercentage kent en het dus goed doet, die straks middelen moet bijleggen en die bovendien zijn expertise kwijtraakt. Mijn vraag aan de minister is of gedacht kan worden aan overgangsmaatregelen voor een dergelijke situatie.

Ik breng onder de aandacht de vrijheid van ouders die willen dat hun kind naar een bepaalde school gaat die toevallig een of twee samenwerkingsverbanden verder ligt. Ook dat zou gezien moeten worden en wellicht gesteund. Ik wil hierop graag een reactie van de minister. Ik zie uit naar de antwoorden op de vragen van mijn fractie.

□

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Voorzitter. De doelstelling van dit wetsvoorstel en de gekozen systematiek om het onderwijssysteem zodanig aan te passen dat de kansen voor alle leerlingen worden vergroot door het aanbieden van passend onderwijs aan en voor eenieder, wordt door de VVD op hoofdlijnen onderschreven. Het liberale uitgangspunt dat bij leerlingen die extra aandacht nodig hebben niet meer primair gekeken wordt naar wat een leerling heeft, maar naar wat een leerling kan, biedt naar onze mening perspectief voor een betere zorg en begeleiding voor de leerlingen die deze echt nodig hebben.

Echter, hoe simpel en vanzelfsprekend de uitgangspunten en de doelstelling van dit wetsvoorstel ook lijken te zijn, de vormgeving en uitvoering lijken vooralsnog gecompliceerd en soms ook nog in nevelen gehuld. Duizend bloemen moeten nog bloeien, maar er bestaat al wel een foto van het boekje. Met name duidt de VVD op de samenhang met de jeugdzorg, de lokale regie, afstemming met de samenwerkingsverbanden en de rol en positie van het resterende speciaal onderwijs daarin. Hopelijk kan de minister daarin vandaag enige duidelijkheid, consistentie en structuur aanbrengen.

Het realiseren van goed onderwijs is een van de basistaken van de overheid. Zo divers als de samenleving is, zo divers is ons onderwijs. "De school" is al lang geen gezagsinstituut meer, zoals mijn generatie, en die van velen van u ook, zich die nog herinnert uit de eigen jeugd. Wie niet mee kon, zat achterin, meestal vlak naast de kachel, en werd een beetje aan zijn of haar lot overgelaten. Meesters wil was wet, anders was daar nog de bovenmeester – soms ook wel juffrouw – die het laatste oordeel veldde. Hoe anders gaat het nu. De school is niet alleen meer onderwijsgever, maar medeopvoeder geworden, maatschappelijk instituut, vindplaats voor talent en zorgkind, intermediair tussen ouders, kind en hulpverlener, mede-

## Huijbregts-Schiedon

verantwoordelijke in de keten. Ook de buitenwereld van de school is drastisch veranderd. Kwamen vroeger de ouders letterlijk en figuurlijk met de hoed of pet in de hand naar de school, nu zitten snel de handen los of vliegen de verwijten in het rond. Alle ouders zijn mondiger en kritischer geworden, maar soms ook eisend, dwingend en intimiderend. Het gezagsinstituut bestaat niet meer, waardoor de juffrouwen en de meesters, die tegenwoordig weliswaar leraren heten, kwetsbaar en feilbaar zijn geworden.

Een paar maanden geleden heb ik op verzoek van een aantal gemeenten de mogelijke aansluiting tussen de processen invoering passend onderwijs en decentralisatie jeugdzorg verkend. Daarvoor heb ik vele gesprekken gevoerd met onderwijsverenigingsverbanden, schoolleiders, docenten, jeugdzorg en gemeenten. Alle partijen zijn ervan doordrongen dat de verbinding tussen onderwijs en zorg nodig is. Op uitvoerend, operationeel niveau weet men elkaar meestal wel te vinden. Daarnaast spelen informele sociale contacten een belangrijke rol. Er worden telefoonnummers uitgewisseld en men kent elkaar. Structuren, verkokering en financiering, vooral op managementniveau, vormen echter regelmatig een barrière voor een integrale benadering. Nu aan beide kanten aan nieuwe structuren wordt gewerkt, die beide lokaal moeten worden ingebed, lijkt het toch logisch om gebruik te maken van dit unieke moment om de samenwerking daar goed te regelen en geen nieuwe drempels te creëren.

Ook zijn er zorgen. Zowel in het traject van passend onderwijs als in de transitie jeugdzorg wordt de rol en de positie van het onderwijs gezien als een vindplaats voor jongeren die extra aandacht nodig hebben. Leraren zijn daar nog niet allemaal voor opgeleid, hebben daar niet allemaal affectie mee of vinden dat niet hun taak. Is de professionaliseringsslag die de minister heeft ingezet ook daarop gericht? Is het niet verstandig om parallel daaraan de opleidingen op die veranderende taak en positie aan te passen?

De heer **Backer** (D66):

Ik kom even terug op het punt van de samenwerkingsverbanden. Begrijp ik dat u zegt dat er onderop eigenlijk heel goede dingen gebeuren in het zoeken van samenwerking, dat dit niet moet worden verstoord met een opgelegd samenwerkingsverband en dat we dit moeten laten groeien? Of beluister ik iets anders?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

De praktijk is dat men het op operationeel niveau vaak met elkaar kan vinden. Men wil het ook met elkaar vinden, want het zijn mensen die heel dicht bij het kind staan. De structuren die zich verder in de top van de organisaties bevinden, kunnen daarvoor belemmerend werken, vooral omdat de samenhang tussen jeugdzorg en onderwijs nog geen goede vorm heeft gekregen.

De heer **Backer** (D66):

Gaat u nog iets zeggen over de schaalvergroting? Of is dit het enige?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Zullen we het daar straks over hebben? Ik heb nog wel wat.

De **voorzitter**:

Dat vind ik goed.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Voorzitter. Een andere belangrijke zorg wordt gevormd door de onduidelijkheid over de kosten. De transformatie en het absorptievermogen van het regulier onderwijs, voornamelijk basisonderwijs, wordt in de praktijk mede bepaald door de financiële context waarin dit plaats moet vinden. Vooral in de eerste jaren zal er sprake kunnen zijn van frictiekosten. De voor de hand liggende oplossing van grotere klassen komt het absorptievermogen en de implementatie niet ten goede. Kan de minister de VVD hierin geruststellen?

Zo kom ik nogmaals op de aansluiting van het traject invoering passend onderwijs en de transitie jeugdzorg. Uiteraard strekt de reikwijdte van de jeugdzorg zich verder uit dan het onderwijs, maar het is een feit dat leerlingen die extra zorg op school nodig hebben, die vaak ook direct of indirect van jeugdzorg ontvangen. Andersom is ook het geval: de meeste leerlingen hebben geen extra aandacht nodig en vinden samen met hun ouders prima hun weg. Voor de leerlingen die het niet alleen kunnen, moet er echter een goed functionerend vangnet zijn, zowel op de school zelf als in de onderliggende structuur. Daar schort het vaak aan, want daarin speelt vaak de vraag naar de verantwoordelijkheid een rol. Wie is waarvoor verantwoordelijk? Daarom is de afstemming uitermate belangrijk, ook op lokaal niveau.

In de memorie van antwoord geeft de minister aan hoe het een en ander theoretisch in elkaar steekt. Departementaal wordt er goed samengewerkt en afgestemd. Prima, maar dat neemt niet weg dat beide trajecten elkaar flink in de wielen kunnen rijden, terwijl beide uiteindelijk uit kunnen komen bij een en hetzelfde kind: de leerling die via jeugdzorg extra aandacht op school krijgt, passend onderwijs dus.

Volgens mijn fractie zit er dus nogal wat spanning tussen het structuurniveau van de wetgeving en het regionale uitvoeringsniveau. In de structuur denkt de minister de afstemming binnen het onderwijsveld goed geregeld te hebben met de samenwerkingsverbanden en het gestructureerd overleg met de gemeenten in het OOGO, het op overeenstemming gericht overleg, dat al eerder aan de orde is geweest. In de praktijk van de uitvoering van die structuur voorzie ik echter problemen.

Een van de conclusies van mijn verkenning was dat er wel degelijk behoefte is aan meer afstemming en aan een pregnantere rol van de gemeenten als procesregisseur. De aantekening is wel dat iedere partner in zo'n overleg blijft bij de eigen rol en professionaliteit. Als gemeenten verantwoordelijk worden voor de jeugdzorg, verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de leerplicht en zorgplicht hebben voor goed onderwijs, kan het toch niet zo zijn dat zij slechts gesprekspartner van de samenwerkingsverbanden zijn en via een OOGO hun verantwoordelijkheid waar kunnen maken? Als voormalig lokaal bestuurder moet de minister weten dat een OOGO, hoewel ik niet weet of dat toen al bestond, een ritueel dansje is. Sorry voor de mensen die daar deel van uitmaken. In het beste geval kan een slap compromis als resultaat worden gevierd. Natuurlijk begrijp ik dat het onderwijsveld de rol van de gemeenten wantrouwt, dat men bang is dat die zich met de inhoud gaan bemoeien, maar het gaat mij hier enkel en alleen om het proces.

De minister schrijft "gemeenten en schoolbesturen worden in de nieuwe situatie dan ook belangrijke partners in de zorg en ondersteuning op en om de school, waarbij uiteraard maximaal maatschappelijk rendement



## Huijbregts-Schiedon

van zowel onderwijs als hulpverlening voorop staat". Wie wordt hiervoor maatschappelijk verantwoordelijk gehouden? Ook in een partnerschap moeten immers af en toe knopen worden doorgehakt. Het lijkt erop dat naderhand, toen de inkt van dit voorstel al lang droog was, houtje-touwtje een verband is gelegd met de transitie jeugdzorg. Dat ziet mijn fractie als een weeffout.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik heb voor een deel dezelfde zorgen als mevrouw Huijbregts. Ik denk dat veel fracties die zorgen delen. Ik ben benieuwd welke oplossing mevrouw Huijbregts hiervoor ziet. Wat is de manier om deze knopen door te hakken? Heeft mevrouw Huijbregts daar ideeën over?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

De gemeente die uiteindelijk de maatschappelijke verantwoordelijkheid draagt, moet mijns inziens in situaties waarin men niet tot overeenstemming kan komen, een doorslaggevende stem hebben. Zoiets moet je echter goed regelen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Op welke wijze zou de minister dit in dit voorstel of daar omheen moeten regelen?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Ik hoor graag de reactie van de minister daarop.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Uiteraard, maar wij kunnen haar toch een handje helpen? Wij kunnen zeggen aan welke richting wij de voorkeur geven.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Ik ben heel benieuwd naar de reactie van de minister. Ik acht haar heel goed in staat om zelf met een voorstel te komen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Wij wachten af.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Dit voorstel beoogt het aantal partners en partijen rondom het kind terug te brengen, maar laat de kans lopen om daar waar het nodig is, de keten helemaal te sluiten

Zo kom ik nogmaals bij de samenwerkingsverbanden. In het verslag hebben meerdere fracties evenals de VVD hun zorg uitgesproken over het gevaar van bureaucratie en machtsconcentratie in deze samenwerkingsverbanden. Het antwoord van de minister was ook voor ons niet overtuigend. Sterker nog, in feite deelde de minister de zorg van de VVD. Hoe positief ik er ook over ben, met het instellen van een bureaucratiewaakhond wordt het gevaar immers alleen maar bevestigd. Door de positionering van de samenwerkingsverbanden is er behalve het gevaar van bureaucratiesering ook dat van solisme. Behalve via de schoolbesturen is er geen corrigerende en mitigerende werking in de omgeving van deze samenwerkingsverbanden. Daar heb ik zo-even al op gewezen. Zo kunnen zij uitgroeien tot een gesloten machtsbolwerk – dit is een herhaling van woorden – waar van buitenaf geen correctie op mogelijk is, ook niet door de betreffende gemeenten. Omgekeerd geldt natuurlijk ook dat schoolbesturen die het samenwerkingsverband uithollen of boycotten, niet van buitenaf tot de orde kunnen worden geroepen. In dit

verband wijs ik op de toenemende kwetsbaarheid van het speciaal onderwijs binnen en in relatie tot deze bureaucratische molochs. Graag krijg ik ook hierop een reactie van de minister.

De minister stelt als eerste argument dat een instemmingsrecht van de gemeenten de eigen verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband te zeer zou doorkruisen. Als tweede afwijzingsargument noemt de minister het feit dat een samenwerkingsverband meerdere gemeenten omvat en dat een instemmingsrecht van elke gemeente bij verschil van opvatting tussen de gemeenten complicerend kan werken in de uitvoering. Waar ziet de minister hier het verschil met de decentralisatie jeugdzorg? Daarin zijn gemeenten ook individueel verantwoordelijk, maar treden zij gezamenlijk op in de aanbesteding en de relatie met de jeugdzorgorganisaties. Gemeenten zijn heel goed in staat om datzelfde kunstje te herhalen bij passend onderwijs, zeker als de samenwerkingsverbanden, zoals de minister zelf zegt, veelal samenvallen met de bestaande bestuurlijke regio's. Zelfs zonder instemmingsrecht is het belangrijk voor een goede afstemming en samenwerking dat de grondgebiedgemeenten van een samenwerkingsverband de handen bestuurlijk ineen slaan.

Vlak voor het zomerreces heeft deze Kamer een brief aan de minister-president gestuurd over het vooruitlopen op afronding van het wetgevingstraject. Als voorbeeld werd de invoering van het epd gebruikt. Evenzo zou de brief betrekking gehad kunnen hebben op de invoering van passend onderwijs. De invoering van passend onderwijs blijkt in de praktijk, overigens met steun van het ministerie, al in volle gang. De behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer lijkt daarom meer op een legitimatie achteraf, dan op een inhoudelijke discussie die nog van invloed kan zijn op het wetgevingsproces en de uitvoeringsaspecten. Mijn fractie betreurt dit, want de vormgeving van ons onderwijs vraagt zorgvuldigheid, overzicht en samenhang. Met belangstelling wacht de VVD-fractie de reactie van de minister af.

□

De heer **Flierman** (CDA):

Voorzitter. Het wetsontwerp dat we vandaag behandelen, gaat over de vraag hoe we in het primair en voortgezet onderwijs op adequate wijze kunnen voorzien in extra hulp, in welke vorm dan ook, aan kinderen die daaraan behoefte hebben. Dat vraagstuk is al vele jaren aan de orde. Ik herinner mij nog hoe we als schoolbestuur in Woerden eind jaren tachtig het project "Weer samen naar school" vorm moest geven. Daar zijn later onder meer de "rugzakjes" bij gekomen, en de afgelopen jaren werd duidelijk dat het vigerende stelsel niet langer houdbaar is. Financieel bleek het onbeheersbaar, en het aantal kinderen dat thuis zat en van onderwijs verstoken bleef, was onacceptabel groot. Het vorig kabinet, inmiddels bijna het voorvorige kabinet, heeft daarom al geconcludeerd dat een verandering in het stelsel noodzakelijk is.

Daarover zijn we het eens. Voor de belangrijkste contouren van de voorliggende wet, een zorgplicht voor scholen die in samenwerkingsverbanden moet worden waargemaakt, bestaat in brede kring inmiddels steun. De voorliggende wet bouwt op dat concept verder. Dat die wet lange tijd heftig omstreden was, had natuurlijk vooral te maken met de bezuiniging van 300 miljoen die de regering daarbij wilde doorvoeren. Nu die bezuiniging gelukkig is geschrapt, is de angel uit de discussie gehaald. U-

teraard realiseren wij ons heel goed dat de voorgenomen bezuinigingen veel emoties in het veld, bij ouders en leerkrachten hebben losgemaakt. Laat ik dan ook nog eens vaststellen dat de leerkrachten een allesbehalve eenvoudige taak hebben. Wie zich voorstelt wat het betekent om in een klas op drie of meer niveaus tegelijk les te geven, beseft dat al snel. Voor die taak past respect.

Dat respect voor de professionals echter mag ons niet beletten serieus te kijken naar de werking van stelsels, in dit geval in het onderwijs, en naar onvolkomenheden daarin. Die onvolkomenheden zijn er. Ik noemde het stelsel al eerder niet langer houdbaar. De uitgaven voor de extra zorg aan leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs zijn, als ik het goed heb, tussen 2003 en 2009 gegroeid van ruim 800 miljoen naar meer dan 1,6 miljard. Dat is een verdubbeling in een tijdsbestek van een goede zes jaar. Dat kan, lijkt ons, geen afspiegeling van de werkelijke situatie zijn. Mijn fractie is dan ook blij dat de bezuiniging is geschrappt, maar ik noem de bedragen toch om te illustreren dat het beheersen van overheidsuitgaven, ook in deze sector, onverminderd van groot belang blijft. Met de huidige wet lijkt de oude openeinderegeling in ieder geval beter beheersbaar te worden, en dat is prima. Verwacht de minister dat de autonome groei hiermee tot het verleden behoort?

Kijkend naar en reflecterend op de groei in deze sector is het overigens een interessante vraag hoe de groei in het aantal leerlingen dat extra zorg behoeft, te verklaren is. Het aantal leerlingen met een "rugzakje" in het primair onderwijs bijvoorbeeld groeide van ruim 8.600 in 2003 naar meer dan 22.000 in 2010. Hoe verklaar je dat nu? Je hoort daar verschillende geluiden over. Heeft het te maken met betere diagnostiek, meer kennis en meer therapeutische mogelijkheden, is de omgeving van kinderen minder tolerant ten opzichte van geringe afwijkingen in gedrag, of stellen ouders meer en hogere eisen? We horen graag hierover de visie van de minister, omdat we met de beoordeling van deze ontwikkeling ook iets kunnen zeggen over de verwachtingen dienaangaande voor de toekomst. Gaat de trend door of houdt het ergens op?

Naast deze algemene inleidende opmerkingen wil ik een aantal zaken aan de orde stellen: het invoeringsproces, de regio-indeling, de positie van het speciaal onderwijs en de samenwerkingsverbanden, inclusief de mytilen- en tytilscholen daarin, verevening en financiën en monitoring en evaluatie. In mijn bijdrage ga ik verder niet in op de ook aanhangig zijnde voorstellen tot wijziging van de Wet op de expertisecentra. Dat voorstel kan op onze steun rekenen, en in de tijd die we vandaag hebben, richt ik me op het voorstel "passend onderwijs".

De noodzaak om de groei in bestedingen op dit terrein te vervangen door een stelsel dat veel beter beheersbaar is, onderschrijven wij graag. Het uitgangspunt van de wet, de zorgplicht die in samenwerkingsverbanden van scholen, reguliere en die voor speciaal onderwijs, inclusief voortgezet speciaal onderwijs, moet worden waargemaakt, wordt door de CDA-fractie voluit ondersteund. Over de uitwerking hebben we nog wel een aantal vragen.

Maar onze voornaamste zorg betreft de invoering van dit stelsel. Dat is namelijk een veranderingsproces dat voor zover ik kan overzien, zijn weerga in het onderwijs de afgelopen jaren niet kent. Juist waar er een- en andermaal in "onderwijsland" wordt gepleit voor continuïteit en rust, moeten we er wel van overtuigd kunnen zijn dat het proces waar we vandaag over spreken, goed ver-

loopt. In de memorie van antwoord heeft de regering op onze vraag nog eens bevestigd dat dat een groot aantal stappen en nieuwe activiteiten omvat. In het bijzonder het oprichten van nieuwe samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs, en alles wat daarmee samenhangt, is een enorme opgave. Enorm, omdat die verbanden in zekere zin letterlijk "uit het niets" moeten komen, en een zware verantwoordelijkheid krijgen. In het voortgezet onderwijs bestaat in veel gevallen een soort vertrekpunt. Voor onze fractie is het een kernvraag of dat veranderingsproces goed zal verlopen. Daarbij moeten we ons ook realiseren dat er tussen het ministerie, dus centraal "Den Haag" en de regio op dit moment, in het bijzonder in het primair onderwijs, vrijwel "niets" in de vorm van een formele structuur, is. Dat moet allemaal van de grond af worden opgebouwd. In de context van het onderwijs vereist de veranderingsopgave dan ook een heel zorgvuldige begeleiding vanuit het ministerie en het procesmanagement, en natuurlijk ook van sectororganisaties en koepels. Een enorme opgave, en de regering lijkt optimistisch over de slagingskans. De instrumenten om het proces veilig te stellen zijn er ook wel, en dus gaat het uiteindelijk om de vraag of alle betrokkenen er zorgvuldig mee omgaan. Uiteindelijk is dat een vertrouwensvraag, die mijn fractie voorzichtig, en met enige terughoudendheid, met ja beantwoordt. Er zijn gelukkig tot op heden ook geen contra-indicaties.

Maar deze opgaven lopen niet altijd goed af, zo leren ons talrijke parlementaire en andere onderzoeken. Ook de commissie-Dijsselbloem, een naam die dezer dagen vaker opduikt in relatie tot de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor ons onderwijs, heeft over het invoeren van veranderingen in het onderwijs behartigenswaardige dingen gezegd. Twee opmerkingen daarom nog. Ten eerste zouden wij graag zien dat de minister naast de evaluatie over enkele jaren de komende tijd periodiek, zeg halfjaarlijks, rapporteert over de voortgang van de invoering en de daarbij ondervonden problemen en getroffen maatregelen. Ten tweede is bij een dergelijke opgave continuïteit in beleidsuitvoering van groot belang. Niets is fnuikender voor de geloofwaardigheid van de overheid in het algemeen en het ministerie in het bijzonder dan een radicale koerswijziging binnen een jaar. In het licht van de lopende formatie is dat vooral een oproep aan de politieke partijen om, indien de wet wordt aangenomen, het veld wel duidelijkheid en continuïteit te bieden.

Ik kom toe aan een aantal uitwerkingsvragen, te beginnen met de begrenzing van regio's. Wij krijgen signalen, onder meer uit Friesland, dat die begrenzing hier en daar nog discussie oproept, en dat bestaande goed lopende samenwerkingsconstructies onder druk worden gezet. Ook hier zien we de onbedwingbare, maar soms heilloze voorkeur voor schaalvergroting. Dat brengt mij tot de vraag aan de minister of de begrenzing op verzoek van betrokkenen de komende tijd nog kan worden aangepast. Is kleinschaligheid en overzichtelijkheid daarbij ook een beoordelingscriterium?

Er is veel discussie over de basiskwaliteit. Collega's hebben daar al het nodige over gezegd. De CDA-fractie voelt er veel voor om op dit punt zoveel mogelijk ruimte aan lokale invulling te geven. We spreken hier allemaal graag over ruimte voor professionals, en waarom zouden we die op voorhand te veel inperken? We hebben ons wel afgevraagd of, zo nodig, de bevoegdheid van de regering om bij AMvB regels ten aanzien van het ontwikkelingsperspectief te stellen, niet een voldoende handvat is om, in-

## Flierman

dien de praktijk uitwijst dat we toch enige regels moeten stellen, dat te doen. Ik hoor daarover graag de opvatting van de minister.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Wat bedoelt u precies met ruimte voor professionals? Ik heb in mijn eigen bijdrage gezegd dat ik dan altijd denk aan de leerkrachten, en niet primair aan de besturen of aan een samenwerkingsverband op een hoog niveau. Het lijkt alsof u het hier hebt over het laatste, want dat moet de basisondersteuning vaststellen.

De heer **Flierman** (CDA):

Er is een verband met de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het vaststellen van het basiskwaliteitsniveau. Over de rol en de positie van de besturen wil ik nog iets zeggen, ook naar aanleiding van de duiding van de heer Ganzevoort. Maar ik ga ervan uit dat de voorstellen aangaande de basiskwaliteit worden ontwikkeld door de leerkrachten en de schoolleiders zelf, dus door de echte deskundigen in het veld. In die zin vind ik dat je in eerste instantie die groep mensen, in samenspraak met de omgeving die hen daarbij terzijde kan staan, wel degelijk de ruimte kunt geven om met voorstellen te komen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Welke gronden heeft de heer Flierman om te vermoeden dat het zo door de professionals is uitgevoerd, en niet door de bestuurlijk verantwoordelijken? Ik heb namelijk het gevoel dat daar voornamelijk de stuurkracht ligt, en dat daar wordt vastgesteld wat het basisondersteuningsprofiel is. Aansluitend: heeft de heer Flierman nog ideeën over de zorg die ik heb uitgesproken over de rechtsongelijkheid die tussen leerlingen kan ontstaan wanneer ze in het ene of in het andere gebied wonen?

De heer **Flierman** (CDA):

Op het punt van de ontwikkeling van een visie op die basiskwaliteit hebben wij een verschillende kijk op hoe dat in organisaties als het onderwijs en in professionele organisaties gaat. Mijn denk- en werkwijze is dat de professionals, de leerkrachten, in werkgroep- en studieverband met voorstellen komen. Uiteindelijk worden die wel geaccordeerd op bestuurlijk niveau, maar bestuurders moeten die niet zelf uit de hoge hoed toveren. Mijn verwachtingspatroon is dus inderdaad mogelijk anders dan dat van de heer Ganzevoort, maar dat bleek al uit de beeldspraak waarmee hij zijn inbreng begon.

Op het punt van de verschillen tussen de regio's zou ik bijna zeggen "ik ben blij dat u die vraag stelt", Wim Kan parafraserend. Het viel mij op dat de heer Ganzevoort in zijn inbreng sterk de neiging had om alles van bovenaf, uniform, te regelen. Natuurlijk is er een ondergrens. Ik ga ervan uit dat de professionals die ondergrens formuleren. Ik heb de minister echter niet voor niets gevraagd of in de regelgeving een zekere ondergrens kan komen van het ontwikkelingsperspectief. Ik vind het anderzijds niet verkeerd als in de discussie over de basiskwaliteit rekening wordt gehouden met regionale omstandigheden. Die kunnen van elkaar verschillen. Ik heb daarmee geen moeite.

De heer **Backer** (D66):

Kan het zijn, in uw visie op de zaak, dat bij de zorgprofielen binnen een samenwerkingsverband uiteindelijk toch geen dekkend aanbod is? Op dat punt komt een tegenstelling tussen docenten en bestuurders naar voren. Bestuur-

ders zullen streven naar een dekkend aanbod, maar dat moet uitgevoerd worden door de docenten.

De heer **Flierman** (CDA):

Dat is een discussie. Ik ga ervan uit dat die samenwerkingsverbanden uiteindelijk tot een dekkend aanbod zullen komen. Zo heb ik de insteek van het construct van de samenwerkingsverbanden ook begrepen. Als dat anders is, dan horen wij dat straks wel van de minister. Ik ga ervan uit dat die samenwerkingsverbanden tot een dekkend aanbod kunnen komen. Het aardige is dat als er op een terrein nog een tekortkoming voorkomt, er zo'n 100 tot 150 miljoen aan middelen beschikbaar is voor de professionalisering van docenten. Daarmee kunnen eventuele manco's in het aanbod gerepareerd worden.

De heer **Backer** (D66):

U gebruikt het mooie woord "construct". Dat is het inderdaad toch een beetje. De heer Kuiper zei al dat het uiteindelijk een combinatie van docenten is, van aanbod en mogelijkheid. Twee kunnen nog wel, drie kunnen niet meer. Er kan een zorgprofiel worden opgesteld, maar gaandeweg kan een docent vertrekken terwijl er vier leerlingen met een extra probleem op dat zorgprofiel afkomen. Dan past het niet meer.

De heer **Flierman** (CDA):

Dat is een heel generiek probleem dat voor tal van systemen geldt. Uiteraard zullen de personele bezetting en het aanbod aan leerlingen in zo'n samenwerkingsverband onderhevig zijn aan enige dynamiek. Daarop moet ingespeeld worden. Daarvoor zijn die middelen voor de professionalisering van leerkrachten bedoeld. Ik ga niet uit van een statisch beeld waarbij er één vertrekpunt is dat de komende decennia ongewijzigd blijft. Aan die dynamiek zal door de professionals en de bestuurders samen gegeven moeten worden. Dat is niet op voorhand in detail van hieruit te regelen. Ik neem aan dat die zorgprofielen van tijd tot tijd herzien zullen worden om aan te sluiten op de dan actuele situatie.

Voorzitter. Een volgend punt betreft de medezeggenschap, en dan vooral de zogenaamde "ondersteuningsplanraad". Overigens is dat een term die de minister mogelijk geleend heeft van een voormalig collega uit de Sovjet-Unie. Als bureaucratisch woord van het jaar maakt het een goede kans. Die raad wordt samengesteld uit de leden van de medezeggenschapsraden van de deelnemende scholen. In grotere samenwerkingsverbanden, qua zowel geografie als aantal scholen kan dat betekenen dat ouders, en misschien ook nog tamelijk veel van hen, uit totaal verschillende delen van regio's met elkaar aan tafel zitten. Bovendien kan het gaan om mensen die ook al in een lokale medezeggenschapsraad zitten, met andere woorden de echte vergadertijgers. Wij betwijfelen zeer of dat een werkbare en serieuze vorm van medezeggenschap oplevert. Is een eenvoudiger vorm denkbaar, bijvoorbeeld getrapt, gekozen door de medezeggenschapsraden van de scholen, zonder dat het noodzakelijkerwijs een dubbelfunctie wordt? Is daarbij ook een wat kleinere raad denkbaar? Wij horen hierop graag een reactie van de minister. In ieder geval is dit een thema voor monitoring en evaluatie, temeer daar ook op detailniveau op de voorliggende wetgeving de nodige kritiek is geuit. Een deel van die kritiek is inmiddels in een reactie van de regering al erkend.

## Flierman

Ik kom te spreken over de positie van het samenwerkingsverband, in het bijzonder over de positie van het speciaal onderwijs en de kleine scholen daarin. In de schriftelijke voorbereiding is herhaaldelijk gewezen op de afhankelijke en complexe positie van het speciaal onderwijs dat in de samenwerkingsverbanden min of meer in een afhankelijke positie wordt gebracht. Beslissingen van andere schoolbesturen hebben grote impact op de bestaanszekerheid van de scholen in het speciaal onderwijs. Bovendien maken veel van die scholen deel uit van meerdere samenwerkingsverbanden. Daarmee ontstaat een dubbele of driedubbele afhankelijkheid. Er is niet voor gekozen om de positie van het speciaal onderwijs extra te borgen, maar ik kan me toch voorstellen dat dat op termijn alsnog wenselijk blijkt.

Iets soortgelijks geldt voor "gewone" kleine scholen in het samenwerkingsverband. Het zou naar mijn mening niet alleen in de opstartfase maar ook in de operationele fase aan de orde kunnen zijn. In beginsel hebben wij veel vertrouwen in de bestuurders en in hun vermogen om problemen op te lossen. Ik neem in dat opzicht afstand van het beeld dat de heer Ganzevoort schetste toen hij de bestuurders als deelnemers aan een kooigevecht wegzette. Daarmee wordt het feit miskend dat veel vrijwilligers een deel van hun vrije tijd opofferen om naar eer en geweten een school te helpen besturen. Er kunnen echter onmiskenbaar conflicten of lastige problemen ontstaan die opgelost moeten worden. Het is maar de vraag of dat met de huidige voorstellen voldoende geborgd is.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Het beeld was iets uitgebreider. Ik sprak over honden die eerst uitgehongerd worden en vervolgens een lap rood vlees krijgen. Ik neem die honden niet kwalijk dat zij te weinig voedsel krijgen en vervolgens honger hebben.

De heer **Flierman** (CDA):

Ik ga niet met u twisten over de precieze formulering; u sprak eerst over een kooigevecht met mensen. Ik vind dat in elk geval een onterechte duiding van schoolbesturen. Laat ik het daarop houden.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik stel graag een vraag over de formulering die collega Flierman gebruikte over het borgen van de belangen van het speciaal onderwijs. De context die hij schetste, was conform het beeld dat ik schetste in mijn bijdrage. Hoe ziet hij dat borgen van die belangen?

De heer **Flierman** (CDA):

Dat is een punt dat in de statuten kan worden uitgewerkt. Wij weten niet precies hoe dat gaat, maar je kunt je voorstellen dat het bestuur van een school voor het speciaal onderwijs de mogelijkheid krijgt om in verzet te gaan als een besluit echt tot de wezenlijke aantasting van het belang van een school leidt. Dat moet verder uitgewerkt worden. Het beeld dat ontstaat uit de voorbereiding is dat het denkbaar is dat in het samenwerkingsverband beslissingen worden genomen waarbij de positie van zo'n school voor speciaal onderwijs geleidelijk aan erodeert en daarmee de zorg voor een bepaalde groep leerlingen in het gedrang komt. Daar zou, via de statuten maar ook via mechanismen waarmee bezwaar en beroep kan worden aangetekend, naar gekeken moeten worden.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik ben het daarmee eens. Dat zou een belangrijke stap zijn. Dat moet vervolgens wel op de een of andere manier worden bevorderd. Een ander deel van die schets betreft echter de school voor het speciaal onderwijs die te maken heeft met meerdere samenwerkingsverbanden.

De heer **Flierman** (CDA):

Als u mij vraagt om nu ter plekke een oplossing voor dat probleem te verzinnen ...

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik neem aan dat dit thema nog wel verder wordt uitgewerkt in het debat dat wij hierover voeren. Voor nu vraag ik u evenwel om uw beeld daarvan.

De heer **Flierman** (CDA):

Ik kan mij voorstellen dat een school op een gegeven moment zegt: ik word nu van twee of drie verschillende kanten met, mogelijk tegenstrijdige, conclusies geconfronteerd en dat is voor mij niet meer werkbaar. Op zo'n moment moet een school naar een instantie toe kunnen gaan. Of dat dan de minister of de Inspectie wordt, moet nog worden uitgewerkt. Ik kan mij voorstellen dat zo'n bestuur in een onmogelijke spagaat komt waarbij de mogelijkheid van bezwaar mogelijk moet zijn.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dat betreft dan ook de nadelige effecten van de bekostigingssystematiek die bij de scholen wordt geëffectueerd?

De heer **Flierman** (CDA):

Wij kunnen er nu alleen nog maar over speculeren om welke beslissingen van het samenwerkingsverband het dan moet gaan. Ik kan mij goed voorstellen dat dat gaat om de financiering van de scholen of om het toeschuiven van heel veel of juist nauwelijks meer leerlingen waardoor zo'n school droog komt te staan. Ik geef nog een concreet voorbeeld. Stel dat een school een bepaald minimumaantal leerlingen nodig heeft om te kunnen functioneren. Als twee samenwerkingsverbanden dan wel leerlingen doorsturen, maar een derde dat niet meer doet, kom je in toch in een rare situatie terecht. Dat is het soort omstandigheden waarvan ik denk: dat moet je niet willen. Er moet een mogelijkheid zijn voor het bestuur om het probleem op een ander niveau aan te kaarten.

De heer **Backer** (D66):

Dan zou "op instemming gericht overleg" wat u betreft niet de formule zijn, als ik u zo beluister.

De heer **Flierman** (CDA):

Of een school voor speciaal onderwijs het recht heeft om op zijn minst in te stemmen met de besluiten en om zo nodig bezwaar aan te tekenen? Dat kan de formule zijn. Nogmaals, ik signaleer het probleem. Ik vind het niet aan mij om er hier en nu een heel concrete oplossing voor aan te dragen, maar ik denk wel dat wij naar dat type oplossingen moeten kijken.

De heer **Backer** (D66):

Ik vraag ernaar omdat het onderscheid natuurlijk wel relevant is. In het bestuursrecht geeft "in overleg met" instemmingsrecht, maar "na overleg met" niet. Nu is er een formule gevonden die luidt "in op overeenstemming gericht overleg". Dat is voor mij een novum, maar een en

## Flierman

ander ontwikkelt zich altijd, dus dat kan. Maar u zit dus dichter bij "in overleg"?

De heer **Flierman** (CDA):

Nogmaals, ik ken dat onderscheid ook, maar ik wil nu in dit debat niet een juridische oplossing vastleggen. Waar het mij om gaat, is dat je kunt voorzien dat er in dat opzicht problemen ontstaan. Ik vind het reëel dat er voor de schoolbesturen die daarmee in moeilijkheden komen, een oplossing komt in de vorm van een mogelijkheid om het probleem op een bepaald niveau aan te kaarten en naar een oplossing daarvoor te zoeken. Of dat nu opeens "in overleg" of "in op overeenstemming gericht overleg" moet gebeuren, is voer voor juristen.

Wat ik gezegd heb over de positie van het speciaal onderwijs en kleine scholen geldt in het bijzonder voor het mytyl- en tytylonderwijs, de scholen voor kinderen met lichamelijke of verstandelijke beperkingen. Daar zijn er nog weer minder van. Zij gaan sowieso deel uitmaken van een groot aantal samenwerkingsverbanden. Daarbij voorzie ik in nog veel sterkere mate complicaties en bestuurlijke drukte. Wij vragen ons af waarom dit soort scholen niet net als die in cluster 1 en 2, de scholen voor de visueel en auditief gehandicapte kinderen, apart zijn gezet. Daarover hoor ik graag de mening van de minister.

Op dit soort scholen hebben we overigens ook te maken met de categorie leerlingen die langdurig chronisch ziek zijn. Sommige ziektebeelden zijn heel moeilijk te herkennen. Zolang die worden geïndiceerd en beoordeeld door centrale commissies met deskundigen, zoals nu gebeurt, is er niet zo veel aan de hand, maar als dat straks in het samenwerkingsverband terecht komt, is het de vraag of de deskundigheid voor het onderkennen van dit type aandoeningen nog geborgd is. Ook daarop hoor ik graag een reactie van de minister.

De verevening moet de onbalans in het land bij de besteding van middelen aan extra zorg corrigeren. De minister houdt het erop dat er geen andere verklaring voor die onbalans is gevonden dan verschillen in indicering. Ongetwijfeld is dat een belangrijke verklaring, maar toch blijft de twijfel knagen of dat de enige verklaring is. Het interessante onderzoek uit Cambridge, dat ging over het voorkomen van kinderen met een autistische stoornis in bepaalde delen van ons land, is misschien ook deel van het verhaal. En het kan ook zo zijn dat ouders die het zich kunnen permitteren, heel bewust kiezen voor vestiging in de buurt van een school die een specifiek aanbod heeft. Ik heb gesproken met een bestuurder uit de omgeving van Arnhem, die expliciet bevestigde dat, gegeven het royale aanbod van dit type scholen in en rond Arnhem, daar extra veel ouders kwamen wonen. Al dat soort factoren zou dan toch uiteindelijk in de verevening moeten worden meegenomen. Ik vraag mij dan ook af of die verevening zo nodig kan worden bijgesteld als andere factoren dan indicatiestellig toch van invloed zijn. Ik hoor hierover graag de mening van de minister.

Ik maak een enkele opmerking over het financieel kader. De bezuiniging is van tafel, en iedereen is blij. Echter, naast de omstreden maatregelen met betrekking tot de klassengrootte en de begeleiding, was er ook een post bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging. Voor een deel zijn de maatregelen al uitgevoerd. In ieder geval leken zij nog niet zo gek. Doordat de volledige bezuiniging is kwijtgescholden, komt er in wezen extra geld beschikbaar voor de sector. Klopt dat, vraag ik de minister, en zo ja, waar wordt dat aan besteed?

Tot slot kom ik op de monitoring en de evaluatie. Die zijn al meer genoemd. Uiteraard zijn die van groot belang, niet alleen de evaluatie die wij over een paar jaar krijgen, maar ook de monitoring en evaluatie tussentijds. Ik heb een aantal elementen genoemd die in mijn ogen in ieder geval voor monitoring en evaluatie in aanmerking komen: het veranderingsproces, de werking van de medezeggenschap, de werking van de samenwerkingsverbanden, de positie van het speciaal onderwijs en de kleine scholen daarin en de verevening. Ik vraag mij af of de minister nog andere elementen ziet die voor evaluatie in aanmerking komen. We zouden daar graag nu al iets over horen, omdat het de geloofwaardigheid ten goede komt als de kaders en onderdelen van die evaluatie van tevoren vaststaan. Daarnaast stel ik het op prijs om bevestigd te krijgen dat we via een halfjaarlijkse rapportage de voortgang in dit enorme proces kunnen volgen. Bij een zo ingrijpend veranderingsproces kan het bijna niet anders, of we zullen de komende tijd een aantal onvolkomenheden constateren, of vaststellen dat zaken anders lopen dan nu verwacht. Dat is geen ramp, dat is inherent aan grote veranderingsoperaties. Wij vinden het wel van belang om op voorhand uit te spreken dat die onvolkomenheden zo nodig in een reparatiewet zullen worden gecorrigeerd. Op één punt heeft de regering al opgemerkt dat een wetsbepaling gecorrigeerd moet worden, maar ik hoor graag van de regering de bevestiging dat dit zo nodig op meer punten zal gebeuren.

Wij wachten de reactie van de minister met veel belangstelling af.



De heer **Smaling** (SP):

Voorzitter. Soms moet je een auto uitdeuken, overspuiten en doorsmeren, of moet je de olie verversen. Met dit wetsvoorstel passend onderwijs wordt echter een geheel nieuwe auto gepresenteerd. Zo op het oog een mooie auto, maar wat mijn fractie betreft is het er ook een met loszittende spatborden, een motorkap die bij het eerste vlaagje tegenwind openwaait, ruitenwissers die spontaan aanspringen wanneer het niet regent, airbags die onverwacht exploderen in het gezicht van de passagier en een versnellingsbak die telkens bij het schakelen het geluid maakt van een parende landschildpad. Kortom, deze auto moet linea recta terug naar de fabriek. Het is niet zo dat mijn fractie tegen een wet passend onderwijs is, maar het is wel zo dat wij tegen wetgeving zijn die in hoge mate nog onrijp en onvoldragen is. In mijn bijdrage komen de volgende zaken aan bod: opvattingen over de ontmedicalisering van het kind, de te grote en onduidelijke bevoegdheden voor de nieuwe samenwerkingsverbanden, de marginalisering van de ouder en de leraar en de conflicten en juridisering op meerdere niveaus.

In de memorie van toelichting onderbouwt het demissionaire kabinet het wetsvoorstel op redelijk onnavolgbare wijze. In de eerste plaats is er snellere herkenning van stoornissen als gevolg van verbeterde diagnostiek. Ik zou zeggen: wees blij. In de tweede plaats zijn de definities en criteria verruimd. Ik zou zeggen: met dank aan de wetenschap. Ten derde stelt de samenleving meer eisen aan de competenties van jongeren. Ik zou zeggen: bied ze dan ook aan wat het beste bij ze past. Ten vierde is er betere bekendheid met de beschikbare regelingen. Dit klinkt als of regelingen er zijn om geen gebruik van te maken.

## Smaling

We zien inderdaad een groei van het aantal kinderen en jongeren in het speciaal onderwijs, de jeugdzorg en ook in de Wajong. Kennelijk gebeurt er iets in de samenleving waardoor steeds meer kinderen extra zorg nodig hebben. In de memories van antwoord trekt de regering de conclusie dat het kind te snel wordt geïndiceerd en gemedicaliseerd. We zouden te snel labels plakken. Dat is in onze optiek een wel erg gemakkelijke conclusie. Kinderen van nu heten niet allemaal Ot of Sien. De wetenschap heeft ook niet stilgestaan. We snappen veel meer van onszelf dan vroeger, lees bijvoorbeeld Dick Schwaab erop na over onderwerpen als ADHD en autisme.

De ontmedicalisering die de regering bepleit stoelt op de gedachte dat elke achterstand weggewerkt kan worden, "als je maar wilt". De omslag van het halflege naar het halfvolle glas klinkt wel optimistisch en dat iedereen het maximale uit zijn of haar bestaan moet kunnen halen ook, maar voor een grote groep kinderen is dat domweg niet zomaar weggelegd. Leerlingen met beperkingen trekken zich op aan leerlingen zonder, is het idee. In de memories van antwoord komt dat ene kind uit de mytyschool weer langs, wat de regering benut om haar punt te maken. Maar het tegendeel blijkt minstens zo vaak, zo niet veel vaker het geval: de leerling met achterstand voelt zich tekortschieten, de leerling zonder, of anders wel de ouders, ziet zijn nieuwe klasgenoot als een obstakel. De leraar, op zijn of haar nullijn, in die steeds voller wordende klas moet het ondertussen allemaal zien te rooien met twee handen. Staatssecretaris De Krom stelde laatst op de radio dat we af moeten van het zieligheidsdenken. Mijn fractie vindt dat cynisch. Een belangrijke leidraad voor ons is dat degenen die het getroffen hebben in het leven een extra stap zetten om degenen die wat minder bevoordeeld zijn ook alle kansen te bieden op een waardevol bestaan. Daar horen leerlingen met wat voor opvoedkundige problemen dan ook nadrukkelijk bij. Voor veel leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, dreigt een bestaan in de marge wanneer wij niet met volle kracht gedurende hun kinderjaren voor ze opkomen. Dat zoiets kosten met zich meebrengt, is nou eenmaal een gegeven. Dat zal de minister toch volmondig beamen, mag ik hopen?

Leerlingen met een beperking of gedragsproblemen kunnen worden toegelaten tot het speciaal onderwijs. Daartoe is een indicatie nodig, die thans wordt afgegeven op basis van landelijk vastgestelde criteria. Ouders kunnen kiezen: hun kind aanmelden op een school voor speciaal onderwijs of op een school voor regulier onderwijs met gebruikmaking van een rugzakje. De school ontvangt dan de middelen, bijvoorbeeld door ambulante begeleiding in te kopen. Met de komst van het passend onderwijs wordt deze regeling afgeschaft en vervangen door budgetfinanciering via een nieuw regionaal samenwerkingsverband. Dit kafkaëske lichaam, te bevolken door orwelliaanse varkens, krijgt praktisch 100% autonomie. De minister gooit werkelijk alle verantwoordelijkheid over de schutting. Niet een keer, niet twee keer, maar bij voortdurend en op vragen van welke fractie hier dan ook, is in de memorie van antwoord te lezen dat de samenwerkingsverbanden het zelf mogen bepalen.

Eén van de doelstellingen van het wetsvoorstel is de vermindering van de bureaucratie. De landelijke indicatiestelling wordt daartoe geschrapt, maar valt nu toe aan het samenwerkingsverband. Dit nieuwe regionale lichaam mag zelf criteria vaststellen. Dat kunnen dus 75 plus 75 verschillende sets criteria worden. Er is sprake van een

budgetplafond, dus op is op. In regio's die nu meer beslag leggen op de voorzieningen zullen veel kinderen buiten de boot vallen, want de regering gaat ook een regionale verevening doorvoeren, alsof problematische situaties gelijkelijk verdeeld zijn over het land. Collega's hebben daar al op gewezen. Maar zo zit het toch niet? In de nadere memorie van antwoord wordt daar vrij uitvoerig op ingegaan. Misschien kan dat nog eens naar voren gehaald worden.

De SP is voor maatwerk, waarbij zorg en financiering het kind volgen. De rugzakjes hoeven wat ons betreft niet te blijven zoals ze zijn. Dat aanbod doen wij graag. Er zijn geen gelijke monniken, dus ook geen gelijke kappen. Door een plafond te stellen gaan echter de samenwerkingsverbanden calculeren. Je krijgt ongetwijfeld een "jij wel en jij niet"-situatie, die niet op indicering maar op begrotingsdiscipline is gestoeld. Daarom doe ik het dringende verzoek aan de minister om althans de basiszorg landelijk te regelen. Leg wettelijk vast wat een school minimaal moet bieden en laat dat niet aan samenwerkingsverbanden over. Laat professionals en experts bepalen welk kind extra zorg nodig heeft bovenop de basiszorg. In plaats van de landelijke indicatiestelling, die inderdaad bureaucratie met zich brengt, wil de SP dat professionals de diagnose stellen en bepalen wat goed is voor het kind. Dat is minder bureaucratisch, het scheelt geld, omdat niet iedereen hetzelfde rugzakje in ontvangst hoeft te nemen, en het maakt deze vorm van zorg menselijker en persoonlijker.

Een andere doelstelling van het wetsvoorstel is om het aantal thuiszitters terug te dringen. Op het moment is dat aantal stijgend, maar de duur van het thuiszitten neemt af. Je kunt je dus afvragen of dit probleem met wetgeving moet worden opgelost. Het idee is dat de zorgplicht straks bij de scholen ligt. Zij moeten plaatsen. De meeste kinderen die nu thuiszitten, vallen officieel ook onder de zorg van een school. Doordat de situatie in de al dan niet speciale klas onhoudbaar is geworden, of doordat het speciaal onderwijs te kampen heeft met wachtlijsten, kunnen die kinderen nergens terecht. Het "handelingsverleggen" zijn van een school wordt met het wetsvoorstel niet opgelost. Waarom denkt de minister dan toch het aantal thuiszitters terug te kunnen dringen door het instellen van regionale samenwerkingsverbanden?

Dan kom ik op de marginalisering van ouder en leraar. Gisteren ontving de minister de resultaten van onderzoek dat Stichting De Ombudsman deed naar de positie en de beleving daarvan van ouder en leraar. Omdat zij dat gisteren pas ontving, kon het niet meegenomen worden in de memorie van antwoord. De positie van de ouder verzwakt, luidt een conclusie. Er is een netto verschuiving van instemmingsrecht naar adviesrecht, minder keuzevrijheid en een toename van bureaucratie, terwijl die in de optiek van de minister zou moeten afnemen. Er is verder sprake van een "informatie- en verwachtingskloof" tussen ouders enerzijds en leraren en school anderzijds. Eerder al heeft de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) geconstateerd dat de positie van ouders op het punt van vrije schoolkeuze in de nieuwe situatie zal verzwakken. De commissie constateerde ook dat de rechtszekerheid van ouders afneemt. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de nu geldende landelijke criteria om in aanmerking te komen voor extra onderwijssteuning worden losgelaten en overgedragen aan het samenwerkingsverband. Niettemin beweert de regering in de memorie van antwoord glashard dat de positie van de ou-

## Smaling

ders niet wordt verzwakt. Graag hoor ik daarop een reactie.

Het doel van het wetsvoorstel om ouderbetrokkenheid te vergroten, wordt in de optiek van Stichting De Ombudsman niet bereikt. Inspraak op individueel niveau, wat ouders het meest bezighoudt, vermindert en inspraak op collectief niveau verandert. Het instemmingsrecht op schoolniveau verschuift naar het instemmingsrecht op het niveau van het samenwerkingsverband, waar ouders verder vanaf zitten. Deze ondersteuningsplanraad dreigt daarmee een club van onderwijsprofessionals te worden in plaats van een collectief waarin ouders tegenwicht kunnen bieden.

Liefst 84% van de leraren, zo blijkt uit het onderzoek, verwacht dat er veel voor hen zal veranderen, met name op het gebied van deskundigheidseisen, gebrek aan middelen om die deskundigheid op peil te brengen en toename van werkdruk. Dit alles naast alsmar groter worden de klassen in het primair onderwijs, scholen die in toenemende mate in de rode cijfers komen, krimpende budgetten van gemeenten, een jarenlange nullijn in het salaris en dat alles met de Wet onderwijstijden net achter de kiezen. Wie doet straks het licht uit in de laatste pabo? Het wetsvoorstel toont een groot gebrek aan belangstelling voor de positie van het personeel. Wij vragen ons af waarom dat toch is.

Het rapport van de Stichting De Ombudsman komt met een serie aanbevelingen aan het ministerie van OCW, waaronder een landelijk beoordelingssysteem voor ondersteuning, op drie niveaus instemmingsrecht voor ouders en de aanstelling van onderwijsconsulenten of andere mediators, die zaken minnelijk kunnen schikken voordat juridisering optreedt. Een aantal amendementen die in de Tweede Kamer zijn aangenomen, gaan weliswaar in die richting, maar blijven toch vrij "zacht" geformuleerd. Heeft de minister al een idee wat zij met de aanbevelingen uit het rapport van Stichting De Ombudsman gaat doen?

Reusachtige samenwerkingsverbanden moeten het passend onderwijs vorm gaan geven. Zij vormen straks de nieuwe bestuurlijke leemlaag met een zak geld en staan boven de schoolbesturen, die zelf al zoveel moeite hebben om met geld om te gaan. Je kunt de conflicten al van verre zien aankomen. Er zal een onbalans ontstaan tussen de besturen van een hele serie scholen en de eenpitters. Het risico is aanwezig dat geweld of ongewild de kinderen waar iets mee is, in de richting van één school worden geduwd. Die scholen krijgen dan snel weer het predicaat "zwak". En die school ligt uiteraard lang niet altijd dicht bij de woning van dat kind. Maar als ouders weigeren, vervalt de zorgplicht voor de school. Daarnaast is er geen gelijk speelveld tussen samenwerkingsverbanden, als gevolg van verschillen in bevolkingssamenstelling, scholensamenstelling, het relatieve belang van bijzonder onderwijs en meer redenen die hier aan te voeren zijn.

De rapportage van Stichting De Ombudsman laat zien dat ongeveer de helft van de ouders en leraren het niet eens is met de voorgestelde wijziging dat het bestuur van het samenwerkingsverband bepaalt hoe het geld over de scholen verdeeld wordt. Een kwart van de ouders en een derde van de leraren staan hier neutraal tegenover en een minderheid is het eens met deze wijziging. Ouders zijn bang dat de school de beperking van het kind zal overdrijven om zo veel mogelijk geld binnen te slepen. Leraren vrezen voor willekeur en vriendjespolitiek en spreken de

zorg uit dat het geld niet terecht komt waar het hoort. Zij menen dat er eerlijke en uniforme criteria moeten worden geformuleerd. Hoe ziet de minister dit?

Punten waarover verder conflict kan optreden, zijn het zorgprofiel van de school, het ontwikkelingsperspectief van het kind, toelating op speciaal onderwijs – vol is immers vol – en de school die door het samenwerkingsverband wordt gekozen. De ouders kunnen naar de klachtencommissie van de school, naar de Commissie Gelijke Behandeling en ten slotte naar de rechter. Hoeveel juridisering hebben wij in het verschiet? Is het dan toch geen optie om een permanente landelijke geschillencommissie in het leven te roepen?

Het wetsvoorstel verhoudt zich verder slecht tot de wettelijke taken van de gemeenten en lijkt losgezongen van de lopende decentralisatie van de jeugdzorg. Mevrouw Huijbregts heeft dat uitvoerig aan de orde gesteld. Ondanks sussende taal in de memorie van antwoord wijst de VNG er in onze ogen terecht op dat het noodzakelijk is om aan te geven welke ondersteuning straks door het onderwijs en welke door de gemeente gegeven moet worden.

Het wetsvoorstel schrijft voor dat de beoogde samenwerkingsverbanden een ondersteuningsplan moeten schrijven, te toetsen door de inspectie. Dit biedt echter in geval van onenigheid over verantwoordelijkheden, zoals de verdeling van kosten, geen enkel juridisch houvast. Het wetsvoorstel ondermijnt ook het wettelijk kader waarop de bekostiging van het leerlingenvervoer is gebaseerd. Het amendement-Dijkgraaf/Ferrier uit de Tweede Kamer waarin ouders "naar redelijkheid" moeten bijdragen, is niet hard genoeg. Wat doet de minister aan deze in onze ogen ernstige lacunes?

Het bestaande stelsel wordt compleet op de schop genomen. De normale route had kunnen zijn om tekortkomingen te herstellen via overzichtelijke wijzigingen en aanpassingen op basis van bevind van zaken, zodat niet het hele veld uiteengescheurd wordt, zoals nu het geval is. Waarom heeft de minister daar niet voor gekozen? Kijk naar de Wet Ruimtelijke Ordening die vanaf de jaren zestig werd beplakt en bepleisterd en die pas in 2008 geheel werd vernieuwd. Al die tijd heeft die wet redelijk goed gefunctioneerd. Waarom niet een dergelijke weg gekozen?

Heel veel wordt opengelaten met dit wetsvoorstel en daarmee is er sprake van een schot in het duister, met een in onze ogen ongewisse afloop. Ik houd mijn hart vast. Het contrast met het regelen van drie roostervrije dagen in een AMvB in het wetsvoorstel inzake onderwijstijden kan bijna niet groter. Mijn fractie stelt dat het huidige wetsvoorstel volstrekt onvoldoende is gerijpt om het predicaat "uitvoerbaar" mee te krijgen. Dat is toch een predicaat waarmee je hier als bewindspersoon moet zien weg te komen?

De Raad van State was uiterst kritisch. Los van de aanvankelijke bezuiniging geeft de Raad aan dat de invoering van budgetfinanciering, het overlaten van de wijze van indiceren aan de samenwerkingsverbanden en het verminderen van de autonomie van de scholen in combinatie ertoe leiden dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor de toerusting van het onderwijs onvoldoende waarmaakt. Veel strenger kun je toch niet worden toegesproken door de Raad.

Het wetsvoorstel kent een groot democratisch tekort. Er is geen fatsoenlijke tegenmacht voor het samenwerkingsverband. Die is er nog minder dan bij schoolbesturen. Je hoeft de krant tegenwoordig maar op te slaan om

## Smaling

te zien wat er gebeurt wanneer de overheid publieke taken te ver op afstand meent te moeten zetten: te hoge salarissen aan de top, dure gebouwen, zwevende toiletten, bankje spelen met derivaten en toezichhouders die alles doen behalve toezicht houden.

Wij zien uit naar de beantwoording door de minister, al zijn wij vooralsnog niet enthousiast, maar met deze minister weet je het maar nooit.



De heer **Sörensen** (PVV):

Voorzitter. Voor ons ligt een wetsvoorstel dat net als vele wetsvoorstellen die het onderwijs betreffen enigermate discutabel is geweest, met name in de pers, en waarover veel is gesproken. Ik denk aan het laatste wetsvoorstel dat wij hier hebben besproken, namelijk dat op de langstudeerders. Ik hoop van ganser harte dat dit wetsvoorstel, mocht het worden aangenomen, niet hetzelfde lot beschoren zal zijn. Ik begin hierover omdat bij mijn fractie grote ergernis bestond over het campagne die door tegenstanders gevoerd in de aanloop naar dit wetsvoorstel. Willens en wetens zijn ouders met kinderen op het speciaal onderwijs bang gemaakt. Via de staatsmedia zagen wij een opeenvolging van "potentiële slachtoffers" van dit wetsvoorstel, terwijl iedere insider wist dat degenen die wij daar zagen nimmer speciale zorg of ondersteuning zou worden ontzegd binnen het kader van dit wetsvoorstel.

Wat een verademing is dan toch de gedegen behandeling van de wet binnen ...

De heer **De Lange** (OSF):

Er is enige verheldering nodig. U spreekt over de staatsmedia. Ik ben waarschijnlijk onvoldoende voorgelicht maar ik heb geen idee wat die staatsmedia zouden zijn. Ik krijg dus graag wat verduidelijking.

De heer **Sörensen** (PVV):

Dat zijn de media die voor bijna 100% draaien op de bijdrage van de overheid. Die noemen wij in onze kring de staatsmedia. Als u ze een andere naam wilt geven, is dat helemaal aan u.

De heer **De Lange** (OSF):

Het is dus een uitdrukking die in zeer beperkte kring wordt gebruikt. U hangt er een vlag aan die ook in de praktijk de lading niet dekt. Laten wij dat dan met elkaar vaststellen.

De heer **Sörensen** (PVV):

Dat heb je met politieke partijen. Wij hebben ons eigen jargon. Wij vinden deze media staatsmedia. Je hebt ook RTL. Dat is geen staatsmedium. Zo eenvoudig is het.

Misschien kan ik nu naar de kern van de zaak. Wat een verademing was toch de behandeling van dit wetsvoorstel in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer. Zo hoort het. De Tweede Kamer heeft via amendementen de scherpe kantjes van het wetsvoorstel afgehaald. In de Eerste Kamer is het zeer uitvoerig behandeld, zo uitvoerig dat mijn fractie slechts enkele opmerkingen wil maken.

Zo is de intentie van het wetsvoorstel dat bureaucratie kan worden vermeden of verminderd. Ik ben het volledig met collega Flierman eens. Ook wij hebben in de gaten gekregen dat er zoiets is als een ondersteuningsplanraad. Ik wil niet zo ver gaan om dat een "ondersteunings-

plan-sovjet" te noemen maar wij zien daarvan toch echt het nut niet in. Volgens ons kan dat probleem worden getackeld, want wij begrijpen wel dat er inspraak moet zijn, maar dat kan toch door agendering in alle andere raden waar het kan worden besproken? Wij vinden dit net iets te ver gaan. In navolging van collega Flierman vragen wij wat de minister daarover denkt.

De regering heeft in de inleiding van dit wetsvoorstel ook gezegd dat er te veel geld wordt uitgegeven aan externe expertise. Wat ons betreft heeft het kabinet hier een kans laten liggen door bepaald geld te oormerken waardoor er niet te veel geld gaat naar bijvoorbeeld de orthopedagogische didactische centra, terwijl er toch binnen het onderwijsveld grote scepsis richting die centra leeft. Wat ons betreft zou het veel beter zijn als binnen de samenwerkingsverbanden afzonderlijke specialisten worden aangenomen en dit weggaat bij de orthopedagogische didactische centra. Misschien kan de minister toelichten wat de rol van die centra in het geheel is en wat zij daarvan vindt.

Bij de samenwerkingsverbanden hebben wij toch de indruk dat de topografie, de ligging van de scholen, te veel leidraad is geweest voor de clustering. Wij vinden wel de afschaffing heel positief van de landelijke indicatiesystematiek omdat wij ervan uitgaan dat het veld zelf maatwerk kan leveren. Natuurlijk is wetenschap belangrijk maar altijd ter ondersteuning van de mensen die in de praktijk werken. Als schoolmeester weet ik daar alles van. De echte expertise zit in het veld, zeker in deze sector van het onderwijs waar het werken extra zwaar is. De PVV heeft alle respect voor de mensen die hier werken. Bij het speciaal onderwijs werk je eigenlijk alleen als je daartoe een roeping hebt. Daarom vinden wij het heel positief dat het veld zelf nu het maatwerk gaat leveren.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik ben zo benieuwd of de heer Sörensen van mening is dat in dit voorstel ook voldoende de ruimte en de mogelijkheden bij de leerkrachten worden gelegd of dat die toch vooral bij de besturen worden gelegd.

De heer **Sörensen** (PVV):

Ik ga ervan uit dat in besturen mensen zitten met hart voor de zaak – daarom zitten zij daar – en dat zij wel degelijk zullen luisteren naar het onderwijzend personeel. U denkt van niet. Ik denk dat zij dat wel gaan doen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

U legt mij woorden in de mond die ik niet zo heb uitgesproken. Ik heb wel gezegd dat er verschillende rollen zijn. Ik zie duidelijk een verschillend belang. Ik vind het juist van het grootste belang dat de professional, de leerkracht om wie het gaat en die het beste ziet wat er nodig is en wat er zou moeten gebeuren, volop de ruimte krijgt om dat ook inderdaad vorm te geven. Ik hoop dat u dat met mij eens bent. Ik zie dat u nu instemt met de lijnen waarin vooral de bestuurlijke laag wordt versterkt en de laag van de professionals juist wordt verzwakt. Dat is door verschillende instanties en adviseurs benoemd. Ik begrijp niet goed dat u daarmee tevreden bent als u dat zo belangrijk vindt.

De heer **Sörensen** (PVV):

Omdat wij wat dit betreft andere inzichten hebben. Ik denk dat een bestuur ten eerste kijkt naar de leerlingen en ten tweede, in volkomen overeenstemming met die leer-



lingen, naar de professionals die schoolmeester zijn. Ik wantrouw zo'n bestuur niet. Ik heb daar alle vertrouwen in, de heer Ganzevoort klaarblijkelijk minder dan ik. Dat is het grote politieke verschil tussen ons. GroenLinks legt dit liever van bovenaf op, maar wij laten het liever over aan het veld.

Wij vinden het ook positief dat er eindelijk wordt gesproken over extra aandacht en geld voor hoogbegaafden. Wij zijn er gelukkig van af dat we denken dat iedereen altijd hetzelfde moet zijn. We vinden het ook zeer belangrijk dat het accent van het medisch labelen, hoewel je daar af en toe niet omheen kan – dat is ook gebleken – gaat verschuiven naar de ondersteunings- c.q. zorgbehoefte.

De fractie van de PVV heeft, uitgaande van de constatering dat men nimmer voor 100% achter een wetsvoorstel kan staan, toch voldoende vertrouwen in de effectiviteit ervan. Wij zullen het wetsvoorstel daarom steunen.



De heer **Backer** (D66):

Voorzitter. De fractie van D66 heeft aan de schriftelijke besprekingen deelgenomen. Ik kan onthullen dat wij niet zijn gerustgesteld door de beantwoording. Vele collega's hebben zorgen geuit. Ik kan zeggen dat wij veel van die zorgen, bijna zonder onderscheid, delen. Ik loop ze niet allemaal na, want ik stip een aantal andere punten aan, maar daardoor zijn wij vandaag redelijk complementair.

Een van die zorgen, waardoor ik bij het lezen van de memorie van antwoord achter mijn oor krabbe, betreft de volgende stelling van de minister in de memorie: "Het huidige systeem is niet langer houdbaar en daarom is een stelselwijziging noodzakelijk." Het staat er zeer objectief, maar het is natuurlijk een subjectieve bewering. "Houdbaar" is meestal een term die gebruikt wordt op Financiën of door de financieel woordvoerders, vaak in de context van de overheidsfinanciën. Hier is het veel diffuser. Het systeem is toch niet onhoudbaar, omdat er chaos is in het speciaal onderwijs of omdat de meest kwetsbare leerlingen in de knel komen of omdat de docenten in de Arena hebben gestaan, omdat zij dat onhoudbaar vinden? Ik heb dat niet kunnen vaststellen, maar wij staan toch weer op de drempel van een complexe stelselwijziging. Andere woordvoerders hebben dat ook benadrukt. De commissie-Dijsselbloem of niet, we gaan het toch weer doen als dit door zou gaan. Dat betekent weer een ingrijpende verandering voor leerlingen, scholen, docenten, en ouders, maar ook voor talrijke andere betrokkenen, zoals de expertisecentra en jeugdzorg. We staan dan voor een enorme opgave.

Het is bekend dat D66 niet bang is om te hervormen. Hervormen gaat vaak samen met een stelselwijziging, maar dan wel na een goede analyse, waaruit blijkt dat het stelsel inderdaad onhoudbaar is. Er moeten ook oplossingen zijn waarvan kan worden verwacht dat die het doel redelijkerwijs dichterbij brengen, maar die overtuigende analyse ontbreekt. Ik vind dat eigenlijk verbijsterend, na alles wat er over is geschreven. Er zijn beweringen, er zijn constateringen, maar ik zie de echte analyse niet. Dan wordt het, zoals de Duitse taal ons zo mooi aanreikt: kurieren am Symptom.

Het is van aanvang af twijfelachtig of de gekozen oplossingen het doel gaan realiseren. Een flink aantal ervan zijn ook aan de overzijde aan de orde geweest. Daarom moeten wij hier kritisch naar kijken. Dat er unisono in het

onderwijsveld uitgekeken wordt naar een snelle invoering van dit voorstel, zoals sommigen beweren – ik spreek kennelijk andere mensen – kan niet anders dan ook een subjectieve bewering zijn.

Nog even terug naar de verklaarde doelstellingen in de wet. Ik verwijs ook naar het ECPO, dat vandaag al eerder aan de orde is geweest. Dit instituut heeft een en ander nog eens tegen het licht gehouden. De doelstellingen komen ook naar voren in de analyse van de Raad van State en zijn advies. Het gaat om de volgende vijf doelstellingen: kostenbeheersing, vergroting keuzevrijheid ouders, professionalisering op de werkvloer, afstemming met het bredere jeugddomein en vermindering bureaucratie en administratievelastendruk. Wat is nu het belangrijkste probleem van deze vijf dat met prioriteit dient te worden opgelost? Ik kan dat moeilijk duiden. Ik zou deze doelstellingen graag in die volgorde bespreken, maar ik kan dat niet uit de stukken halen. Ik nodig de minister uit om dat alsnog aan te geven. Het tegelijkertijd realiseren van deze vijf doelstellingen lijkt mij ondoenlijk. Er is al gesproken over de nieuwe bureaucratie in de grote samenwerkingsverbanden. Welke van deze vijf is nu doorslaggevend om voor het examen passend onderwijs nieuwe stijl te slagen?

Ik concentreer mij op de eerste twee doelstellingen, de kosten en de keuzevrijheid. Als de prioriteit inderdaad kostenbeheersing is, dan past de gekozen systematiek in het voorstel inderdaad als een handschoen. Maar ook als het streven naar bezuinigingen hoofdprioriteit is. De volgende stap is namelijk om het budget te korten. Om het aantal indicaties voor zorgleerlingen terug te dringen, wordt de declaratiemethode verlaten en wordt budgetfinanciering leidend. Niet verbetering van de indicatie, merkt de Raad van State fijntjes op, wordt gekozen, maar budgettering. Natuurlijk, er zijn die andere doelstellingen, zoals de omkering van de zorgplicht, of de versterking ervan. Dat heet dan keuzevrijheid. Daar wordt veel van verwacht, omdat de opstellers van het voorstel erg veel geloof hebben in de disciplinerende werking van bestuurlijke en juridische oplossingen. Dat geloof deelt mijn fractie niet met de opstellers. Maar ook degenen die er wel in geloven, wijs ik op de nieuwe zorgplicht van scholen, want die moet uitgevoerd worden tegen de achtergrond van een budgetplafond. De mogelijkheid is aanwezig dat daarop in de toekomst toch gekort zal worden om bijvoorbeeld – ik neem even een gedachte-experiment – het reiskostenforfait door te zetten als de opbrengst uit de btw-verhoging tegenvalt. Er moet dan toch ergens geld worden gevonden. Dan geldt voor de nieuwe instellingen en besturen dat niemand tot het onmogelijke is gehouden. De zorgplicht heeft natuurlijk ook een grens. Dat betekent uiteindelijk dat er moet worden gesneden in het volume van degenen die er gebruik van kunnen maken. Als dat de bedoeling is – het voorkomt overmedicatie of overindicatie – dan is dat een heldere keuze, maar dat moet dan ook worden gezegd.

Dankzij het Lenteakkoord – de minister zal het met ons eens zijn dat het goed is dat dit eruit is – zit de bezuiniging op de budgetfinanciering niet meer in de begroting 2013. Volgens ons moet er zelfs nog geld bij om de brede onderwijsambitie waar te kunnen maken. Ik vraag mij daarom af of dit het moment is om deze gecompliceerde wetgeving in te voeren. De financiële toestand van het onderwijs is namelijk zorgelijk, zeker in het primair onderwijs.

## Backer

Het begrip "passend" gaat iedereen aan, ook de leerlingen in het reguliere onderwijs. Dit wetsvoorstel is een stukje, hoe complex in zichzelf ook, van de veel grotere puzzel: hoe kunnen wij in de komende jaren de kwaliteit van ons onderwijs nog verder verbeteren? Past dat stukje? Mijn fractie was eerder kritisch over de Wet onderwijs-tijd – men herinnert zich dat debat nog – maar vanuit dezelfde filosofie over onderwijs zijn wij ook kritisch over deze wet. De constante in ons denken is dat er geen wetgeving moet worden opgetuigd die zich vooral richt op randverschijnselen, die is gebouwd op een gebrekkige analyse en op ongefundeerd geloof in bestuurlijke oplossingen, maar die niet voldoet aan de volgende voorwaarden:

- het blijvend verbeteren van de kwaliteit van de docent;
- het beschikbaar stellen van middelen die hij/zij heeft om optimaal les te geven;
- het beschikbaar maken van een toereikend budget van de scholen;
- het faciliteren van structuren die helder en efficiënt kunnen beslissen;
- goed toegeruste besturen.

Dat alles is nodig om het onderwijs te verbeteren. Het is de vraag of dit puzzelstukje daarin al of niet een verbetering is. Mijn voorzichtige inschatting is dat dit de eerste jaren verstorend gaat werken. De kern is hoe wij omgaan met verschillen in begaafdheid en met verschillen in gedrag in een steeds complexere samenleving. Er zijn tal van onderwerpen die moeten worden aangepakt, maar dit voorstel gaat dat niet alleen oplossen. Een deel van de grensgevallen, dus van de kinderen die geheel conform het beleid van de afgelopen jaren met een rugzakje deelnemen aan het reguliere onderwijs, is afhankelijk van de capaciteiten van de docent, de klassengrootte, de beschikbare tijd, de sociale problematiek, kortom van een aantal parameters. Dat kwam net ook al even ter sprake bij het zorgprofiel. Wij moeten ons als medewetgever dus afvragen of de doelstellingen van de brede onderwijsagenda met het geïsoleerd doorzetten van dit voorstel kan worden bereikt. Want hoe kun je die variabelen in het zorgprofiel vatten? Mijn fractie is daar buitengewoon bezorgd over.

Die bezorgdheid is er ook tegen de achtergrond van de andere in het onderwijs spelende factoren, krachten die scholen ondervinden. De minister legt druk op de scholen om excellent te presteren. Er moeten vensters van verantwoording worden gepubliceerd. De scholen moeten hoog op de lijstjes staan van schoolgidsen en tijdschriften. Er is druk van de inspectie. De minister zegt in interviews steeds dat de lat omhoog moet. Laatst zei een vermoeide onderwijsbestuurder tegen mij: het adagium van deze minister is dat alle scholen boven het landelijk gemiddelde moeten presteren.

Aan de andere kant worden onvoldoende middelen beschikbaar gesteld om aan die verwachtingen te voldoen. Ik vermoed dat dit krachtenveld voor directies en schoolleiders zelfs een prikkel is om zeker géén extra risicoleerlingen in huis te halen en om ervoor te zorgen dat die zorgleerlingen elders een plaats kunnen krijgen, misschien in de toekomst zelfs buiten dat grote verband.

Ziet de minister deze spagaat die, ondanks alle goede bedoelingen, voor de scholen wordt gecreëerd? Degene die die spagaat dagelijks ondervindt, is de docent. Collega Smaling sprak daar ook al over. Die docent stond niet in de Arena voor zijn arbeidsvoorwaarden maar vanwege

zijn vakmanschap en de zorg voor de uitholling van zijn vak. Ik citeer uit de ECPO-publicatie professor Waslander, een van de deskundigen die naar dit onderwerp hebben gekeken: "Van een beleid dat niet leidt tot ander gedrag van leraren, valt geen enkel effect te verwachten", "Al met al is de kans groot dat passend onderwijs het al decennia nagestreefde doel van meer gedifferentieerd lesgeven in het reguliere onderwijs weer niet zal realiseren" en "Al met al dreigt passend onderwijs een rituele dans te worden". Ik hoor graag de reactie van de minister daarop.

Ik kom op de houdbaarheid. Dit stelsel is niet houdbaar. Ik verwijs naar een rapport hierover van de Algemene Rekenkamer. We leven in een cultuur waarin het openbaar bestuur steeds meer verantwoording aflegt. Transparantie en verantwoording zijn natuurlijk belangrijk in een democratie – wij zullen de laatste zijn om dat te betwisten – maar er moet wel een balans tussen de doelstellingen worden gevonden. De accountant is niet verantwoordelijk voor de leerweg van een kind. Ik lees in de teksten van de opstellers van het rapport dat men met name bezorgd is over de verantwoording van de uitgaven. Het gaat er dan niet over dat de uitgaven niet goed zijn besteed, maar het gaat dan over de verantwoording daarvan. Uit de verantwoording kan blijken dat die uitgaven niet goed zijn besteed, maar dat is niet hetzelfde.

Rond de hele discussie over dit wetsontwerp hangt een beetje de sfeer dat de gelden verkeerd zijn besteed. Men zou ook kunnen zeggen: we zijn dus heel succesvol geweest met Weer Samen Naar School, met het naar school begeleiden van kinderen die anders thuis zouden blijven zitten of zich op een lager niveau zouden ontplooiën, en misschien is er iets niet goed met de verantwoording van die gelden. Ook schriftelijk zijn hierover trouwens al allerlei vragen gesteld. Er is ook geanalyseerd waar wel groei zit en waar niet. Zijn we in de aanloop naar dit debat niet een beetje te ver meegegaan in de "framing" van een openeinderegeling? Ik heb de eer om financieel woordvoerder te zijn en ik ken de allergie daarvoor op het ministerie van Financiën. Men wil dat niet, omdat, zoals men dan aangeeft, de uitgaven dan maar blijven groeien.

We hebben echter eigenlijk best goed inzicht in de ontwikkeling van die kosten. Voor een deel stabiliseren die zich al een aantal jaren. Er is dus helemaal geen explosie van kosten. Nee, er zijn gelden uitgegeven aan de kwetsbaarste leerlingen in ons land. In eerste instantie hebben zij het voordeel van de twijfel: het geld is goed besteed, tenzij iemand mij aanwijst dat het anders is. In het rapport van het Centraal Planbureau is een analyse van de mogelijke oorzaken gegeven. Die geeft een zevental oorzaken, met allerlei interventies die zouden zijn te plegen maar er niet zijn. Het gaat nu naar een budgetfinanciering. Dat doet met denken aan een soort SDE-plusregeling voor zonnepanelen: als het geld op is, is het op. Maar het gaat hier over kinderen en niet over zonnepanelen.

Een betere verantwoording is dus wel nodig – tot je dienst – en dat mag de minister zich aantrekken, zoals ze ook doet, maar dat betekent niet dat we op deze wijze naar die uitgaven moeten kijken.

Er is nog iets anders, en ook dat kent men op het ministerie van Financiën: elke stelselwijziging introduceert weer een nieuw systeemrisico. Tegen de achtergrond van de financiële situatie van onderwijsinstellingen is dat naar het oordeel van mijn fractie onverantwoord. Onder economen is bekend dat een systeemwijziging de eerste jaren altijd productieverlies geeft. Naar mijn mening zou-

## Backer

den de Algemene Rekenkamer en het CPB ook dat in hun analyses moeten betrekken.

Ik kom nog even terug op de uitgaven. Als we echt zouden vinden dat die niet goed zijn besteed, dan zouden we toch ook ergens een besparing moeten inboeken voor herindicatie? In het wetsvoorstel wordt die mogelijkheid geboden. Ik zou dat nogal een gebeurtenis vinden, maar de mogelijkheid is er. Dan zou men moeten zeggen: er is een heleboel geld verkeerd besteed en dat moet terugkomen. Dat zal heel wat onrust teweegbrengen.

Volgens doelstelling 2 is deze grote ingreep gericht op vergroting van de keuzevrijheid van de ouders. Naar mijn idee is het omgekeerde bereikt: de wellicht grotere kans dat een kind een plaats vindt binnen een samenwerkingsverband, wordt uitgeruild tegen minder zeggenschap van ouders en een grotere afstand tot de beslissers. Ook de democratische verantwoording is dan een punt, zoals net al aan de orde kwam. Wij zouden dat anders hebben gedaan. Het rapport van de Stichting De Ombudsman is vandaag ook al aan de orde gekomen: hoe groter de afstand, hoe moeilijker de communicatie. Dit introduceert ook nog wat anders voor ouders. Tot nu konden ze met de school contact hebben over het ruzzakbudget en konden ze redelijk goed volgen wat daarmee gebeurt. Ook bij de aanvraag konden ze weliswaar niet beslissen maar wel redelijk sturend zijn. Straks moeten er op school een docent, vervolgens een schoolleider en vervolgens ook een bestuurder zijn om deze casus van een aanvraag te vertegenwoordigen en te ondersteunen, in concurrentie met een heleboel andere. Als dat de bedoeling is, dan is dat goed, maar dan moeten we niet zeggen dat de positie van de ouders ongeveer gelijk is gebleven. Dat is helemaal niet het geval.

Ik heb net al gesproken over de herindicatie. Dat ga ik niet herhalen. Ik geloof ook helemaal niet dat dit gaat leiden tot ontlabeling. Ontlabeling is immers verdere subjectivering, en verdere subjectivering is meer willekeurigheid in de besluitvorming. Dan zegt de Algemene Rekenkamer straks dat er grote willekeur is opgetreden, dat er minder is uitgegeven maar dat het uitgegeven geld niet goed te verantwoorden is.

Wat betekent dit voor de werklust voor de scholen? Over de hele linie worden de klassen groter. Dat geldt voor heel Nederland en voor alle schoolonderdelen, voor sommige iets meer en voor sommige iets minder. Is er extra tijd voor? Is er budget voor? Hoeveel kan er, naar schatting van de minister, worden overgeheveld van de expertisecentra, waar op termijn fte's zullen verdwijnen? Ik vind het belangrijk dat de minister daar iets over zegt. Over de afstemming in het jeugddomein is al uitvoerig gesproken. Dat ga ik niet herhalen. De zorgen zijn reëel.

Voor de fractie van D66 weegt het wegvallen van de keuzevrijheid in de scholen en de besteding van het leerlinggebonden budget zwaar, terwijl grote twijfel bestaat over de mogelijk disciplinerende werking van de bestuurlijke oplossingen. Wij kijken daar kennelijk anders naar. Het vormt met name een risico voor de kleinere scholen. Al die onderwerpen zijn al besproken. We delen die zorg.

Waar staan we nu? Het heeft nadelen om de achtste spreker te zijn, maar het heeft ook voordelen, want dan kun je overzien wat er allemaal al is gezegd. Er zijn ongelooflijk veel fundamentele bezwaren geuit. Is de invoering van deze grote en complexe stelselherziening nu de enige uitkomst? Of zijn er ook nog alternatieven om tegemoet te komen aan deze bezwaren? Er zijn structurele complicaties, ook regionaal, en straks krijgen wij ook nog een ver-

evening. Zou het niet sneller en beter kunnen als het van onderop gebeurt, vanuit bepaalde samenwerkingsverbanden? Dan maken wij daarover convenantafspraken, alvorens de financieringsstromen te gaan verleggen. Wij hebben dan een beter inzicht. Mijn fractie wil helemaal geen uitsteloperatie. Wij zien ook de noodzaak dat het veld wil weten wat er gaat gebeuren. Nogmaals, dat is echter heel verschillend en divers. Bestuurlijk wil men het wel, maar op schoolniveau is dat heel anders, laat staan op docentniveau.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

De heer Backer hint al een paar keer op de mogelijkheid dat financieringsstromen blijven gaan zoals ze nu gaan. Heb ik dat goed begrepen? Op die manier is het in het voordeel van scholen, die in positie moeten blijven. Kan de heer Backer nog eens uitleggen wat hij daarmee bedoelt?

De heer **Backer** (D66):

Wij kunnen nu niet meer aan het wetsvoorstel schaven. In mijn gedachte – dit is de tweesprong – ga je ofwel door met een stelselwijziging en met de reparatie van allerlei dingen. Ofwel doe je het anders omdat je vindt dat er heel wat complicaties zijn die eerst moeten worden opgelost. Moeten wij niet kijken of er andere manieren zijn dan alles te centraliseren in samenwerkingsverbanden, manieren waarmee je meer recht doet aan de complexiteit en de positie van kleine scholen?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Is het denkbaar dat je een stelsel hebt waarin samenwerkingsverbanden gaan over de plaatsing van leerlingen, maar waarin de scholen een sterke positie houden via de bekostiging?

De heer **Backer** (D66):

Ja, en je moet ook ouders in die positie houden.

Ik kan afronden. De in bestuurlijke zin zachte waarden als ontplooiingskansen, keuzevrijheid en maatwerkoplossingen leggen het in grote bestuursverbanden al heel snel af tegen meetbare kostendoelstellingen. Wij kunnen natuurlijk allerlei reparaties bedenken om aan het effect van die grote verbanden iets af te doen: mitigeren, voor kleine scholen iets anders te doen. De Tweede Kamer is daarmee al begonnen. De kern van het gesignaleerde probleem is echter niet zozeer de onwil van docenten of scholen om zorgleerlingen op te nemen, waardoor deze thuiszitten, maar dat de realiteit in het klaslokaal bepaalt of het omgaan met verschillen voor docenten mogelijk is. Het gaat dus om de realiteit in het klaslokaal, de financiering en de aanwezigheid van de faciliteiten. De politieke wens om zorgleerlingen zo lang mogelijk op een reguliere school te houden, is maar in beperkte mate verenigbaar met die realiteit. Wij zijn hierin best goed geslaagd, maar wij vinden het erg dat dit zo veel is gaan kosten. Voor elke begrotingspost geldt natuurlijk een limiet, maar dan moeten wij een maatschappelijk debat voeren over de vraag wat wij hiervoor over hebben, net zoals wij dat bij de zorg doen. Kennelijk hebben wij bij het Lenteakkoord vastgesteld dat het niveau dat wij nu hebben aanvaardbaar is. Dat moet een vertrekpunt zijn. De verantwoordingsdruk ten aanzien van kosten mag niet bepalen hoe wij leerlingen optimaal helpen om zich te ontplooien.

Dan komen wij op het punt van collega Smaling: de uitvoerbaarheid van deze wet. Wij hebben een verantwoor-

## Backer

delijkheid om hierover kritisch te zijn en te zeggen: dit gaan wij zo niet doen, want anders gaan wij ons in allerlei bochten wringen. Ik acht de minister tot veel in staat. Wellicht kan zij mij zelfs ervan overtuigen om mijn fractie anders te adviseren dan ik nu van plan ben. Ik heb daar echter een hard hoofd in. Ik heb ook nog een vreugdevolle mededeling: met het wetsvoorstel onder nummer 32812 hebben wij niet zo veel problemen.

### De voorzitter:

Die heeft de minister binnen!

### Voorzitter: Fred de Graaf



### De heer De Lange (OSF):

Voorzitter. Het nu voorliggende wetsvoorstel over passend onderwijs is zeer ingrijpend. De hoeveelheid wettekst is ongebruikelijk volumineus en ook het advies van de Raad van State en de reacties vanuit het parlement hebben een navenante omvang. Het gaat dan ook om een buitengewoon belangrijk onderwerp dat zeer veel vragen oproept en bovendien controversieel is. Veel vragen die naar de mening van mijn fractie ondanks het eraan bestede papier bepaald nog niet overtuigend beantwoord zijn. Ook ondanks het feit dat in de Tweede Kamer het wetsvoorstel met een kleine meerderheid is aangenomen.

Het is in het korte bestek van dit debat ondoenlijk om alle argumenten pro en contra die al zijn aangevoerd op nieuw de revue te laten passeren en een voor een te wegen. Mijn fractie zal zich dan ook beperken tot de meest saillante punten. En dan staat voorop dat het voorstel vooral lijkt ingegeven door de wens om 300 miljoen euro te bezuinigen. Om dat te realiseren, is dit demissionaire kabinet bereid heel ver te gaan, waarschijnlijk te ver. Ook als bezuinigingen in macro-economische zin noodzakelijk zijn, kunnen er altijd keuzes gemaakt worden over de vraag hoe de bezuinigingen te verdelen. Daarbij moet dan ernstig bezien worden of door gemaakte keuzes op een beleidsterrein zoals nu bij onderwijs diverse paarden niet achter diverse wagens worden gespannen.

Laat me beginnen met het advies van de Raad van State. Dat is op veel punten buitengewoon kritisch en bovendien ook erg helder gemotiveerd.

### Mevrouw Linthorst (PvdA):

Ik denk dat de heer De Lange zich vergist. In het oorspronkelijke wetsvoorstel zat een bezuiniging van 300 miljoen, maar met het Kunduzakkoord is die uit het voorstel gehaald.

### De heer De Lange (OSF):

Dank u voor de aanvulling.

### Mevrouw Linthorst (PvdA):

Het tweede bezwaar van de Raad van State en de Tweede Kamer, namelijk dat het te snel wordt ingevoerd, is ook uit het voorstel gehaald. De invoering is met een jaar vertraagd.

### De heer De Lange (OSF):

Dat is mij bekend.

Laat mij beginnen met het advies van de Raad van State. De regering verkiest echter dit advies grotendeels naast zich neer te leggen. Die handelwijze om zwaarwe-

gende adviezen te negeren, lijkt zo langzamerhand symptomatisch voor dit demissionaire kabinet te zijn geworden, en daar maakt mijn fractie zich in algemene zin grote zorgen over. Zo ook bij dit dossier.

Een centraal element bij het wetsvoorstel is het inrichten van samenwerkingsverbanden tussen scholen. Nu is samenwerken een begrip dat een positief gevoel oproept en waar niemand in redelijkheid bezwaar tegen zal maken. Echter, in dit geval ligt de zaak toch wel wat genuanceerder. De voorgestelde samenwerkingsverbanden komen namelijk in de plaats van een terugtrekkende overheid. Zoals de Raad van State terecht stelt, is "het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering. De overheid dient zorg te dragen voor een samenhangend stelsel van onderwijsvoorzieningen, voor de kwaliteit van het onderwijs en voor voldoende bekostiging. De Afdeling is van oordeel dat de verantwoordelijkheid met het voorstel niet geheel wordt waargemaakt." Ook constateert de Raad van State dat er voordat het wetsvoorstel is goedgekeurd, al belangrijke stappen gezet worden en de vorming van samenwerkingsverbanden nieuwe stijl al ter hand genomen is. Kennelijk heeft het demissionaire kabinet haast met het voorbereiden van alerhande uitvoeringsmaatregelen, zonder dat de wettelijke basis ervoor zelfs nog maar in de Eerste Kamer gepasseerd is. De Raad van State meent dat hierdoor voldongen feiten gecreëerd worden die de rol van de wetgever beperken. En dat is pas echt zorgwekkend.

Als het demissionaire kabinet het voor het zeggen heeft, worden de samenwerkingsverbanden een machtsfactor van betekenis in het Nederlandse onderwijslandschap. Bovendien worden de afwegingen die deze samenwerkingsverbanden maken wel heel erg budgettair gedreven, terwijl er geen verantwoordingsplicht geregeld is. Curieus is dat volgens de regering de kosten voor extra ondersteuning zijn toegenomen met 0,5 miljard euro, maar dat "niet altijd duidelijk is waar de middelen aan zijn besteed". Inzicht in de besteding van de toegewezen middelen lijkt toch een absolute vereiste om tot verantwoorde kostenbeheersing te kunnen komen. Waar de analyse ontbreekt, is een adequaat beleid een illusie. De regering kiest hier voor de vlucht naar voren.

Omdat in het wetsvoorstel geen eisen worden gesteld aan de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband, is er geen garantie dat de positie van de afzonderlijke scholen zal worden gerespecteerd. Kortom, er wordt een systeem op de rails gezet waarbij de broodnodige checks-and-balances onvoldoende aanwezig zijn, met alle risico's van dien. Gevreesd moet worden dat deze samenwerkingsverbanden weleens een nieuwe loot aan de toch al indrukwekkende boom van de onderwijsbureaucratie gaan vormen, een nieuw, overhaast opgetrokken bastion waartegen scholen en ouders tevergeefs zullen gaan stormlopen.

Met name de scholen worden opgezadeld met meer taken in ruil voor minder medezeggenschap. Een slechte deal, zou je zeggen. Dit gebeurt tot schade van degenen om wie het werkelijk zou moeten gaan: de leerlingen uit een categorie die toch al de nodige problemen heeft. Dat is bepaald geen wenkend perspectief. Graag krijg ik een uitgebreide toelichting van de minister op dit essentiële en centrale onderdeel van het wetsvoorstel. Is het voorgestelde regime wel bij machte de gesignaleerde problemen de baas te worden? Om een erg wrange beeldspraak te gebruiken: wordt het spreekwoordelijke kind niet met het badwater weggegooid?

## De Lange

Het is buitengewoon jammer dat het wetsvoorstel nu ter tafel ligt. Dat is overhaast, en haastige spoed is zelden goed. Dit klemt des te meer omdat de Eerste Kamer een onderzoekscommissie heeft ingesteld die zich al bijna een jaar bezighoudt met de gevolgen van privatisering en verzelfstandiging, en het door de overheid op afstand plaatsen van taken waarmee een centraal publiek belang wordt gediend. Het eindrapport van de onderzoekscommissie zal nog deze maand gepresenteerd worden. Zonder op de conclusies en aanbevelingen van het rapport vooruit te willen en kunnen lopen, zouden die aanbevelingen weleens erg relevant kunnen blijken te zijn, ook voor het huidige wetsvoorstel.

Mocht het wetsvoorstel onverhoopt in ongewijzigde vorm worden aangenomen, dan voorziet mijn fractie grote uitvoeringsproblemen. Het is dan ook van het grootste belang dat de volksvertegenwoordiging zich intensief blijft bezighouden met de te verwachten uitvoeringsproblemen en dat het kabinet een periodiek systeem van monitoring, rapportage en debat instelt. Mijn fractie denkt hierbij aan een frequentie van minimaal eens per twee jaar. Alleen op basis van periodieke evaluaties kan de volksvertegenwoordiging haar wetgevende en controlerende rol ten volle uitoefenen. De kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs aan grote groepen leerlingen met de nodige problemen is er waarachtig belangrijk genoeg voor. Ik dring er nadrukkelijk bij de minister op aan op dit punt een duidelijke en onomwonden toezegging te doen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.